



Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos - Institution – Department	
Tekijä - Författare – Author Kaisa Martinen			
Työn nimi - Arbetets titel – Title Menettely, julkisuus ja salassapito Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnassa			
Oppiaine - Läroämne – Subject Asianajajaoikeuden projekti, kevät 2020			
Työn laji - Arbetets art – Level Maisteritutkielma		Aika - Datum – Month and year 1.9.2020	
		Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages 73	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Valvontalautakunta on Asianajajaliiton yhteydessä toimiva riippumaton elin, joka valvoo asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja tietyn edellytyksin luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia eli lupalakimiehiä ja arvioi valvottavien menettelyn ammattieettisyyttä. Tutkielman aiheena on valvontamenettely valvontalautakunnassa erityisesti sen julkisuuden ja salassapitokäytösten näkökulmasta.</p> <p>Valvontalautakunta käyttää tehtävässään julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää, jonka antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää perustuslain 124 §:n mukaan, etteivät hyvän hallinnon perusteet vaarannu ja että tehtävän hoitaminen tällaisen tahon toimesta on tarkoituksenmukaista. Myös julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu hyvän hallinnon takeisiin. Julkisuudella taataan toiminnan ennakoitavuus ja uskottavuus sekä yleisön luottamus. Valvontalautakunnan toimintaan ja asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia ja hallintolakia ja menettely on lähtökohtaisesti asiakirjajulkista.</p> <p>Valvontamenettely muistuttaa hallintomenettelyä, mutta valvonta-asian käsittely eroaa hallintoasian käsittelystä erityisesti muutoksenhaun suhteen, kun muutosta valvontalautakunnan ratkaisuihin haetaan hovioikeudelta hallinto-oikeuden sijaan. Tällä on vaikutusta asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettavan lain valinnassa, sillä julkisuuslain sijaan hovioikeudessa valvonta-asian asiakirjoihin sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia, joka asettaa julkisuuslakia korkeammat edellytykset asiakirjojen salassapidolle.</p> <p>Valvonta-asian käsittely on pääosin kirjallista ja käsittelyn julkisuuteen on sovellettavissa, mitä hallintoasioiden käsittelyn julkisuudesta on hallintolaisissa säädetty. Yleisöjulkisuutta ei näin sovelleta valvontamenettelyyn. Valvontalautakunnan asiakirjat ovat kuitenkin julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti julkisia ja viranomaisen asiakirjoihin rinnastettavissa. Julkisuutta rajoittaa julkisuuslain salassapitosäännösten lisäksi myös asianajajan salassapitovelvollisuus.</p> <p>Asianajajan laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden alaiset tiedot ovat myös valvontalautakunnassa salassa pidettäviä. Tilanne voi kuitenkin muuttua, jos valvontalautakunnan ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen, jolloin salassapidon edellytyksenä on lisäksi se, että tiedon paljastumisesta aiheutuisi todennäköisesti merkittävää haittaa niille eduille, joita laissa säädetty salassapitovelvollisuus suojaa. Hyvää asianajajatapaa koskeissa ohjeissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot eivät voi olla salassa pidettäviä hovioikeuden lisäksi myöskään valvontalautakunnassa, sillä salassapito edellyttää lain tasolla määrättyä salassapitovelvollisuutta. Asianajaja on kuitenkin velvollinen vastaamaan valvonta-asiaa näiden velvollisuuksien rajoittamatta. Velvollisuudet, joita asianajajan edellytetään noudattavan, ovat ristiriidassa keskenään. Ristiriitatilanteen ratkaiseminen niin, että sekä asianajajan että hänen asiakkaansa intressit toteutuisivat, edellyttäisi asianajajalain muutosta. Asianajajan lakisääteinen salassapitovelvollisuus pitäisi laajentaa koskemaan myös vaitiolovelvollisuuden alaisia tietoja.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords valvontalautakunta, asianajaja, valvonta, julkisuusperiaate, julkisuus, salassapitovelvollisuus, vaitiolovelvollisuus			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Menettely, julkisuus ja salassapito Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnassa

Kaisa Marttinen
015120519
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Asianajajaoikeuden projekti 2020
Maisteritutkielma
1.9.2020

Sisällys

Lähteet	3
Lyhenteet	9
1. Johdanto	10
1.1. Tutkimuskysymykset ja aiheenrajaus	10
1.2. Tutkimuksen metodi ja rakenne	12
2. Asianajajaliitto, valvontalautakunta ja kehitys nykytilaan	14
2.1. Valvontalautakunta pähkinänkuoressa	14
2.2. Asianajajakunnan historiaa	16
2.3. Asianajajien valvonnan ja sen julkisuussäätelyn kehitys	19
2.3.1. Ennen vuoden 1958 lakia asianajajista	20
2.3.2. Vuoden 1958 jälkeen	20
3. Julkisuusperiaate muun kuin viranomaisen toiminnassa	24
3.1. Julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttö	24
3.1.1. Valvontalautakunnan riippumattomuus	24
3.1.2. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	25
3.1.3. Valvontamenettelyn hybridiluonne	27
3.2. Keitä valvotaan ja miksi?	30
3.3. Julkisuuden merkitys valvontamenettelyssä	32
3.3.1. Ennakoitavuus	33
3.3.2. Toiminnan valvonta, luottamus ja legitimitetti	34
4. Valvontamenettelyn julkisuus	36
4.1. Valvonta-asian käsittelyn julkisuus	36
4.2. Ratkaisujen ja muiden asiakirjojen julkisuus	38
4.2.1. Kanteluasiakirjat	38
4.2.2. Ratkaisujen salassapitoklausuuli	42

4.2.3. Tiedon saaminen valvontalautakunnan asiakirjasta	44
4.2.3.1. Valvontaluettelo, julkinen päiväkirja ja julkiset ratkaisuselosteet	44
4.2.3.2. Tieto- ja asiakirjapyynnot	46
5. Tietojen salassapito valvontamenettelyssä	50
5.1. Kantelun kohdetta velvoittavan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden sisältö	50
5.1.1. Salassapitovelvollisuudesta	50
5.1.2. Vaitiolovelvollisuus suhteessa salassapitovelvollisuuteen	52
5.2. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus valvontamenettelyssä	53
5.2.1. Vaitiolovelvollisuuden ongelma	54
5.2.2. Lupalakimiehen vaitiolovelvollisuudesta	57
5.3. Muut perusteet tietojen salassapidolle	58
6. Muutoksenhaku valvonta-asiassa	61
6.1. Yleistä muutoksenhausta valvonta-asioissa	61
6.2. Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus yleisissä tuomioistuimissa	61
6.3. Valvonta-asian asiakirjat yleisissä tuomioistuimissa	63
6.3.1. Sovelletavan lain vaikutus julkisuuden arviointiin	63
6.3.2. Ero hallintoprosessiin	65
7. Yhteenveto ja johtopäätökset	67
7.1. Lopuksi	67
7.2. Yhteenveto keskeisistä kysymyksistä	67
7.2.1. Onko valvontamenettelyn julkisuus toivotulla tasolla?	67
7.2.2. Vaitiolovelvollisuuden alaisten tietojen paljastuminen	70
7.2.3. Salassapitovelvollisuuden alaisten tietojen paljastuminen	71

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio (2010)

Aarnio, Aulis, Hyvän asianajajatavan eettinen perustelu – kunniakoodista kultaiseen sääntöön. Defensor Legis 2010/5, s. 542–547.

Esko – Könkkölä (2004)

Esko, Timo – Könkkölä, Justus, Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden viimeaikaisesta kehityksestä. Defensor Legis 2004/3, s. 355–371.

Fredman (2009)

Fredman, Markku, Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksista valvontamenettelyssä. Defensor Legis 2009/2, s. 228–236.

Fredman (2013)

Fredman, Markku, Rikosasianajajan käsikirja. Alma Talent Oy 2013.

Fredman – Kärki (2019)

Fredman, Markku – Kärki, Eero, Asianajon valvonta, menettelyt ja muutoksenhaku. Raportti asianajajaoikeuden killan tilaisuudesta 11.12.2018. Defensor Legis 2019/3, s. 392–399.

Frände et al. (2012)

Frände, Dan – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeus. Alma Talent Oy 2012.

Hirvonen (2011)

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Ilveskero (2012)

Ilveskero, Mika, Yleisen asianajajayhdistyksen tarkoituksesta – lisänäkemyksiä. Defensor Legis 2012/6, s. 893–894.

Keravuori-Rusanen (2008)

Keravuori-Rusanen, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.

Kulla (2012)

Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet. Talentum 2012.

Letto-Vanamo (1989)

Letto-Vanamo, Pia, Suomalaisen asianajolaitoksen synty ja varhaiskehitys: oikeushistoriallinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1989.

Mäenpää (2016)

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. Talentum Pro 2016.

Mäenpää (2017)

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017.

Mäenpää (2018)

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2018.

Peltonen (2000)

Peltonen, Jukka, Asianajajan toiminnan eettiset perusteet. Defensor Legis 2000/4, s. 578–592.

Peltonen (2005)

Peltonen, Jukka, Salaisuuksista asianajotoiminnassa I – asianajajan päämiehen salaisuudet. Defensor Legis 2005/2, s. 213–230.

Peltonen (2012)

Peltonen, Jukka, Asianajajan salassapitovelvollisuus ja muiden kuin päämiehen salaisuudet. Defensor Legis 2012/2, s. 135–145.

Pihlajamäki (2009)

Pihlajamäki, Heikki, Kansan ja esivallan välissä: Suomalaisen asianajajakunnan historia. Edita Publishing Oy 2009.

Tala – Pakarinen – Kyttä (2009)

Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri – Kyttä, Kaisa, Asianajajien valvonta yhteissääntelynä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 96, 2009.

Tapani – Tolvanen – Hyttinen (2019)

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa: Vastuuoppi. Alma Talent Oy 2019.

Ylönen (2018)

Ylönen, Markku, Asianajajaoikeus: Laki, säännöt ja tapaohjeet. Alma Talent Oy 2018.

Virallislähteet

HE 3/1958

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asianajajista sekä laiksi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun muuttamisesta.

HE 94/1993 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 30/1998 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 133/2000 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 54/2004 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 13/2006 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 318/2010 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 46/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

LaVM 5/2004 vp

Lakivaliokunnan mietintö 5/2004 vp

Oikeuskäytäntö

KKO 2006:61

KKO 2009:10

KKO 2019:11

Helsingin hovioikeuden päätös 10.3.2014 nro 531, asia H 13/2981
Helsingin hovioikeuden päätös 21.2.2017 nro 215, asia H 16/661
Helsingin hovioikeuden päätös 28.9.2018 nro 1246, asia H 18/1026
Helsingin hovioikeuden päätös 28.11.2018 nro 1566, asia H 18/885
Helsingin hovioikeuden päätös 20.8.2019 nro 1013, asia H 19/1033
Helsingin hovioikeuden päätös 1.6.2020 nro 731, asiat H 19/2924 ja H 19/2925
Helsingin hovioikeuden päätös 5.6.2020 nro 760, asia H 19/1295
Helsingin hovioikeuden päätös 5.6.2020 nro 761, asia H 19/1296

Valvontalautakunnan ratkaisukäytäntö (lainvoimaisuustietoja seurattu 31.8.2020 asti)

Kurinpitolautakunta 10.5.2001, 34 §.
Valvontalautakunnan 1. jaosto 28.5.2007, 10 §.
Valvontalautakunnan 3. jaosto 18.12.2015, 2 §.
Valvontalautakunnan 4. jaosto 2.11.2016, 15 §.
Valvontalautakunnan täysistunto 23.10.2017, 2 §.
Valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 3 §.
Valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 5 §.
Valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 6 §.
Valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 7 §.
Valvontalautakunnan täysistunto 13.3.2020, 2–4 §.
Valvontalautakunnan 3. jaosto 4.6.2020, 10 § (ei lainvoimainen).

Laillisuusvalvojien ratkaisut

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2.7.2019 nro 2014/2019.
Valtioneuvoston oikeuskansleri 15.10.2019 dnro OKV/1875/1/2018.

Muut lähteet

Haastattelu Rita Melartin, hovioikeudenneuvos, valvontalautakunnan jäsen.
Puhelinpalaveri 26.8.2020.

Haastattelu Harri Tuure, asianajaja, valvontalautakunnan puheenjohtaja. Tapaaminen
28.8.2020.

Haastattelu Minna Melender, Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri. Puhelinpalaveri
28.8.2020.

Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. Suomen Asianajajaliitto 15.1.2009, muutettu
12.6.2012.

Valvontalautakunnan työjärjestys 13.8.2018.

Valvontakertomus 2017.

Valvontakertomus 2018.

Valvontakertomus 2019.

Lyhenteet

AAL	laki asianajajista (496/1958)
EOAK	eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
HE	hallituksen esitys
HelHO	Helsingin hovioikeus
HL	hallintolaki (434/2003)
HO	hovioikeus
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
HtJulkL	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007)
JulkL	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KKO	korkein oikeus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LupaL	laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011)
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OKV	oikeuskanslerinvirasto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
YtJulkL	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007)

1. Johdanto

1.1 Tutkimuskysymykset ja aiheenrajaus

Tätä tutkielmaa arvosteltavaksi jättäessäni olen työskennellyt Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan valvontayksikössä kaksi vuotta, kolme kuukautta ja kolme päivää. Tässä ajassa kerryttämäni tieto ja ymmärrys valvontamenettelystä on tarjonnut otolliset lähtökohdat tämän tutkielman aiheenvalinnalle ja toteutukselle. Valvontalautakunnasta ja sen toiminnasta on oikeuskirjallisuudessa kirjoitettu hyvin vähän, minkä vuoksi työkokemuksesta on ollut tutkielman kannalta mittaamattoman suuri hyöty. Tämän uskon näkyvän erityisesti tutkielman käytännönläheisessä lähestymistavassa ja näkökulmassa.

Olemassa olevat asianajajaoikeudelliset ja erityisesti hyvään asianajajatapaan ja sen valvontaan liittyvät teokset ja artikkelit ovat usein asianajajien laatimia.¹ Tämä ei tietenkään ole huono asia – kuten jäljempänä huomataan, on asianajajakunnalla itsellään parhaat edellytykset valvonnan toteuttamiseksi ja hyvän asianajajatavan mukaisen menettelyn arvioimiseksi. Siinä missä hyvän asianajajatavan sisältö määräytyy ammattikunnan sisäisten käytäntöjen ja ohjeiden mukaan, on valvonnan menettelyllinen puoli julkisuuskysymykset

¹ Asianajajaoikeuden ykkösnimiä lienee asianajaja Markku Fredman, jonka kirjoituksiin tässä tutkielmassa on nojattu laajasti. Asianajaja (eläkkeellä) Jukka Pelttonen on kirjoittanut useita tekstejä asianajon etiikasta ja asianajajan salassapitovelvollisuudesta. Markku Ylönen kirjoittama yleisteos asianajajaoikeudesta (Ylönen 2018) toimii valvontayksikön lakimiessihteereiden luotto-oppaana ja on tarjonnut myös tähän tutkielmaan erinomaiset lähtökohdat. Ylönen on toiminut sekä valvontayksikön päällikkönä että Suomen Asianajajaliiton pääsihteerinä.

mukaan lukien kuitenkin sellainen seikka, jota asianajaja ei työssään kohtaa.² Mahdollisesti tämän seurauksena valvonnan menettelyllinen puoli on jäänyt oikeuskirjallisuudessa vähemmälle huomiolle. Valvontamenettelyssä voi kuitenkin olla kyse asianajajan kannalta erittäin merkittävistä seuraamuksista, minkä vuoksi hyvän asianajajataidan sisällön ymmärtämisen ja sen noudattamisen lisäksi asianajajan on tärkeää olla perillä myös valvontalautakunnan toiminnan perusteista.

Tutkielman aiheena on valvontamenettely erityisesti menettelyn luonteen ja siihen liittyvien julkisuus- ja salassapitokysymysten näkökulmasta. Julkisuuskysymyksiä pohdin sekä valvontalautakunnan toiminnan että valvonta-asian kohteena olevan lakimiehen kannalta. Soveltuvan julkisuuslainsäädännön määrittämiseksi sekä yleiskuvan luomiseksi aiheesta on pohjustettu lyhyellä yleiskatsauksella valvontalautakunnan tehtäviin ja ammattikunnan historiaan. Näihin teemoihin ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista perehtyä tässä yhteydessä sen yksityiskohtaisemmin ja valvontalautakunnan toimintaan liittyvät muut kysymykset on rajattu tutkielman ulkopuolelle, ellei niillä ole ollut julkisuuskysymysten arvioinnin kannalta merkitystä.

Valvontalautakunnan toiminnan julkisuuden monipuolisen ja kokonaisvaltaisen tarkastelun kannalta olen katsonut tarpeelliseksi käsitellä konkreettisten menettelyn julkisuuteen liittyvien seikkojen lisäksi valvonnan julkisuutta myös yleisemmällä tasolla, minkä vuoksi myös julkisuusperiaatteen ja sen tavoitteiden soveltumista valvontamenettelyyn on käsitelty omassa luvussaan.

Valvontalautakunnassa valvonnan alaisia ovat asianajajista annetun lain (496/1958, jäljempänä asianajajalaki tai AAL) 6 a §:n mukaan asianajajien lisäksi myös julkiset oikeusavustajat ja tietyin edellytyksin myös luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat (jäljempänä ”lupalakimiehet”). Kantelun kohteella voi valvontalautakunnan toimivallan kannalta olla suurtakin merkitystä, mutta toimivaltakysymyksiin ei tässä tutkielmassa oteta kuin lyhyesti sivuamalla kantaa eikä eroa lähtökohtaisesti ole tässä yhteydessä tarvetta tehdä eri valvottavien lakimiesryhmien välille. Siltä osin kuin menettelyä valvontalautakunnassa

² Valvontamenettely saattaa tosin tulla kaikilta osin hyvinkin tutuksi, jos asianajaja löytää itsensä jatkuvasti vastaamasta häneen kohdistuviin kanteluihin.

myöhemmin käsiteltäessä ei myöhemmin toisin mainita, asianajajista puhuttaessa sama pätee myös julkisiin oikeusavustajiin ja lupalakimiehiin.

Valvonta-asioiden käsittelyn ja asiakirjojen julkisuudesta jäljempänä esitetty soveltuu myös palkkioriiita-asioiden vastaaviin kysymyksiin, ellei toisin mainita. Palkkioriiita-asioissa ei kuitenkaan ole muutoksenhakuoikeutta, eli muutoksenhakua koskeva luku 6 koskee ainoastaan valvonta-asioita.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Miksi asianajajien valvonnan on oltava julkista?
2. Miten julkisuus toteutuu valvontalautakunnan valvontamenettelyssä ja muutoksenhaun yhteydessä yleisissä tuomioistuimissa?
3. Miten asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuus suhteutuu valvontamenettelyyn?

1.2 Tutkimuksen metodi ja rakenne

Tutkielman tutkimusmetodina on oikeusdogmatiikka, eli olemassa olevien normien sisällön selvittäminen, tulkinta ja täsmentäminen.³ Valvontamenettelyn julkisuudesta ei yksittäistä artikkelia lukuun ottamatta ole aiemmin kirjoitettu, minkä vuoksi soveltuvien periaatteiden ja normien tulkinnassa on vertailtu hallintomenettelyyn ja oikeudenkäynnin julkisuuteen soveltuvia normeja ja niihin liittyvää kirjallisuutta. Olen myös lyhyesti haastatellut henkilöitä, jotka ovat asemansa ja kokemuksensa puolesta voineet täydentää erityisesti valvontalautakunnan ja valvontayksikön konkreettisesta ja käytännön tason toiminnasta kirjallisuudesta ja lainsäädännöstä muutoin hyvin niukasti löytyviä tietoja. Omasta työkokemuksestani kertyneille tiedoille olen pyrkinyt löytämään tukea kirjallisuudesta tai haastattelujen kautta siltä osin kuin se on ollut mahdollista.

Tutkielman aluksi pohjustan aihetta selvittämällä lyhyesti valvontalautakunnan toimintaa, ammattikunnan historiaa ja valvonnan ja sitä koskevan julkisuussäätelyn kehitystä

³ Hirvonen 2011, s. 36–27.

erityisesti asianajajalain säätämisen jälkeiseltä ajalta (luku 2). Seuraavaksi käsittelem julkisuusperiaatteen soveltumista valvontalautakunnan toimintaan (luku 3). Pohdin, miksi asianajajien valvonta on uskottu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ja perustelen valvontalautakunnan rinnastettavuutta viranomaiseen julkista hallintotehtävää hoidettaessa. Arvioin myös valvontamenettelyn yhteneväisyyksiä hallintomenettelyyn ja muihin prosessilajeihin. Pyrin myös vastaamaan kysymykseen siitä, mikä merkitys julkisuudella on valvontamenettelyssä. Luvussa 4 käsittelem valvontamenettelyn julkisuutta käsittelem, valvontalautakunnan ratkaisujen ja muiden asiakirjojen julkisuuden kannalta. Selvitän, miltä osin menettely on julkista ja millaisia mahdollisuuksia valvontalautakunnan asiakirjojen saamiseen on niin asiaan osallisilla kuin täysin ulkopuolisillakin. Seuraavaksi arvioin mahdollisuuksia tietojen salassapidolle valvontamenettelyssä (luku 5). Perehdyn asianajajan ja lupalakimiehen salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden vaikutukseen tietojen julkisuudelle sekä muihin valvontamenettelyyn soveltuviin salassapitoperusteisiin. Tämän jälkeen käsittelem kysymystä siitä, millainen vaikutus muutoksenhaulla hovioikeuteen on valvontasian asiakirjojen julkisuuteen (luku 6). Lopuksi käsittelem vielä kootusti tutkielmassa esiin tulleita kysymyksiä ja epäkohtia ja esitän joitakin esimerkkejä siitä, miten näitä epäkohtia voisi korjata (luku 7).

2. Asianajajaliitto, valvontalautakunta ja kehitys nykytilaan

2.1 Valvontalautakunta pähkinänkuoressa

Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivat riippumattomat valvontalautakunta ja valvontayksikkö, joille kuuluvat asianajajalaissa säädetyt asianajajien toiminnan valvontaan liittyvät tehtävät. Asianajajien lisäksi valvontalautakunnalle ja valvontayksikölle kuuluu myös julkisten oikeusavustajien ja lupalakimiesten valvonta sen mukaan kuin valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa (477/2016) ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011, LupaL) säädetään. Valvonnalla pyritään takaamaan oikeudellisten palvelujen korkea laatutaso.

Valvontalautakunnan toimintaa ja menettelyä säännellään ennen kaikkea asianajajalaissa. Valvontalautakunnan toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä on myös LupaL:ssa. Lisäksi käsittelyyn valvontalautakunnassa ja menettelyn julkisuuteen sovelletaan hallintolakia (434/2003, HL) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki, JulkL), jotka ovat tässä tutkielmassa keskeisessä asemassa.

Valvontalautakunnan arvioitavana on asianajajan menettelyn hyvän asianajajatavan mukaisuus. Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden (tapaohjeet) 1.1 kohdan mukaan hyvä asianajajatapa ilmenee lain ja Asianajajaliiton sääntöjen lisäksi tapaohjeista, muista asianajajaa velvoittavista ohjeista (esimerkiksi palkkio-ohjeesta ja asiakasvarojen hoitoa

koskevasta ohjeesta) sekä valvontalautakunnan ratkaisukäytännöstä ja asianajajakunnan omaksumista hyväksyttävistä käytännöistä. Kantelun kohteella on kuitenkin merkitystä valvontalautakunnan toimivallan ja toiminnan arvioinnin perusteena olevan normiston kannalta. Asianajotoimintaan kohdistuvien moitteiden lisäksi valvontalautakunta voi hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 3.5 kohdan nojalla arvioida myös asianajajan vapaaajalla tapahtuneen menettelyn hyvän asianajajataavan mukaisuutta.⁴ Julkiset oikeusavustajat ovat velvollisia *toimessaan* noudattamaan hyvää asianajajatapaa (oikeusapulain (257/2002) 8 §:n 4 momentti). Lupalakimiesten osalta valvonnan laajuus ja oikeudenkäyntiavustajan velvollisuudet määräytyvät LupaL 8 ja 9 §:ien mukaan. Lupalakimies on valvontalautakunnan valvonnan alainen ainoastaan toimiessaan oikeudenkäyntiavustajan tehtävässä, tehtävässä jonka hän on saanut tuomioistuimen määräyksen perusteella, tai tehtävässä johon hänet on määrätty oikeusapulaissa tarkoitetuksi avustajaksi. Monet toimeksiannot jäävät siten kokonaan valvonnan ulkopuolelle.⁵ Tämän tutkielman kannalta valvonnan ulottuvuuksilla kantelun kohteesta riippuen ei kuitenkaan ole suurempaa merkitystä, eikä niihin sen vuoksi perehdytä tämän enempää.

Valvontalautakunnan kokoonpanosta säädetään asianajajalain 7 a ja 7 b §:ssä. Valvontalautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja 11 muuta jäsentä henkilökohtaisine varajäsenineen. Seitsemän asianajajajäsenen lisäksi valvontalautakunnan kokoonpanoon kuuluu kolme asianajajakunnan ulkopuolista jäsentä, joiden tulee olla oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, tuomarin tehtäviin tai yliopistolliseen koulutukseen ja tutkimukseen perehtyneitä henkilöitä. Kaksi jäsentä ovat lupalakimiehiä. Asianajajakunnan ulkopuolisilla jäsenillä on pyritty parantamaan valvontamenettelyn julkista luotettavuutta.⁶

Valvontalautakunnassa käsitellään valvottavien ammattieettistä menettelyä koskevia kanteluita valvonta-asioina (AAL 7 c §) sekä asianajajan palkkion kohtuullisuutta koskevia hakemuksia palkkioriita-asioina (AAL 7 e §). Suurin osa valvonta-asioista ja kaikki palkkioriita-asiat käsitellään valvontalautakunnan neljässä jaostossa. Valvontalautakunnan täysistunnossa käsitellään sellaiset valvonta-asiat, joissa seuraamukseksi harkitaan seuraamusmaksua tai liiton jäsenyydestä erottamista, tai joissa on kyse merkittävistä

⁴ Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 3.5 kohta: Asianajajan on asianajotoiminnassaan *ja muutenkin* vältettävä kaikkea, mikä saattaa alentaa asianajajakunnan arvoa tai vähentää luottamusta asianajajakuntaan.

⁵ ks. tarkemmin esim. HE 318/2010 vp, s. 31–32.

⁶ HE 54/2004 vp, s. 17.

linjauksista tai aiemman ratkaisukäytännön muuttamisesta.⁷ Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.⁸

Valvontalautakunnassa tulee vireille ja ratkaistaan vuosittain noin 600 valvonta- ja palkkioriiita-asiaa. Valtaosa kanteluista koskee asianajajia ja suurimman kantelijaryhmän muodostavat kantelun kohteiden omat asiakkaat. Seuraamus määrätään noin joka kolmannessa valvonta-asiassa ja palkkiota suositetaan alennettavaksi noin joka kymmenennessä palkkioriiita-asiassa.⁹

Valvontalautakunnan nykyistä roolia, toimintaa ja menettelyn julkisuutta arvioitaessa on tilannetta aiheellista verrata myös menneeseen. Yleinen kehityssuunta kohti julkisempaa ja avoimempaa vallankäyttöä yhteiskunnassa on näkynyt myös asianajajien valvonnan järjestämistä koskeissa muutoksissa vuosien varrella. Asianajajien valvonnan tarkoituksena asianajajalain säätämishetkellä, kuten ajatus asianajajakunnan merkityksestä oikeusjärjestyksessä ja sen valtiovallasta riippumattoman aseman tärkeys, ovat pitkälti säilyneet muuttumattomina tähän päivään saakka. Itse menettelyn suhteen muutokset ovat kuitenkin olleet kokonaisuudessaan ja erityisesti julkisuuskyksymysten osalta merkittäviä.

2.2 Asianajajakunnan historiaa

Vaikka asianajolaitoksen synty Suomessa ajoittuu jo 1600-luvulle,¹⁰ ei lainsäädännössä ole ennen 1900-luvun puoltaväliä juurikaan puututtu asianajotoiminnan harjoittamiseen. Asianajajan nimitystä on voinut käyttää kuka tahansa, eikä edellytyksiä oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan kelpoisuudelle tai pätevyydelle ole oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 15 luvun 2 §:n lisäksi säädetty ennen asianajajalain säätämistä 1950-luvulla. OK 15:2 säilyi sisällöltään lähes koskemattomana yli kaksi

⁷ AAL 7 d §:n 1 momentti ja 7 e §:n 3 momentti; Ylönen 2018, s. 180.

⁸ AAL 7 k §.

⁹ Tarkat luvut vireille tulleista ja ratkaistuista valvonta- ja palkkioriiita-asioista ilmenevät valvontalautakunnan vuosittain julkaisemasta valvontakertomuksesta. Esimerkiksi vuonna 2018 vireille tuli yhteensä 615 asiaa ja asioita ratkaistiin yhteensä 639. Seuraamus määrättiin noin 31 §:ssa valvonta-asioista. Vuonna 2019 vireille tuli 508 asiaa ja asioita ratkaistiin 504. Ks. Valvontakertomus 2018, s. 64 ja Valvontakertomus 2019, s. 48.

¹⁰ Pihlajamäki 2009, s. 47; Letto-Vanamo 1989, s. 186.

vuosisataa, eikä se asettanut oikeudenkäyntiavustajalle yleisen rehellisyys- ja hyvämaineisuusvaatimuksen lisäksi muita edellytyksiä.¹¹

Suomalaisessa oikeuskulttuurissa on vaikuttanut vahvana näkemys oikeusjärjestelmän järjestämisestä tavalla, joka mahdollistaa maallikon itse hoitavan asiansa tuomioistuimissa ilman lainoppinutta avustajaa. Tuomioistuimilla on perinteisesti ollut päävastuu käsiteltävänä olevan asian selvittämisestä *jura novit curia* -periaatteen nojalla, eikä oikeustieteelliselle asiantuntemukselle osapuolten taholta ole ollut suurta tarvetta. Koska asianajajakunta ei ollut järjestäytynyt itsenäisesti eikä valtiovallan alaisuudessa ja ammattiasianajajien määrä oli pitkään vähäinen suhteessa maallikkoasianajajiin, ei myöskään ammattikunnan valvonnan järjestämiselle ollut pitkään edellytyksiä tai edes perusteita. Lainsäädännön ja lainkäytön monimutkaistuminen ja muualla Euroopassa omaksutun akkusatorisen periaatteen rantautuminen suomalaiseen ideologiaan 1800-luvun loppupuolella alkoi kuitenkin vaikeuttaa tavallisten kansalaisten mahdollisuutta hoitaa itse asiansa tuomioistuimissa ja tarve lainoppineille, kokeneille oikeudenkäyntiasiamiehille oli korostunut.¹² Modernin oikeudenkäyntimenettelyn edellytyksenä pidettiin jo vuosisadan vaihteessa lainoppinutta asianajajakuntaa,¹³ ja ammattitaidottomien maallikkoasianajajien toiminnasta heihin turvautuneille kansalaisille aiheutuvat vahingot tiedostettiin. Ongelma konkretisoitui erityisesti riita-asioiden käsittelyn yhteydessä, kun tuomioistuimella oli rajoitetumpi mahdollisuus asian selvittämiseksi viran puolesta ja erot osapuolten avustajien ammattitaidossa saattoivat vaikuttaa käsittelyn tasapuolisuuteen, mutta myös rikosasioissa syyttäjän vastapainoksi kaivattiin osaavaa puolustajaa syytetyn oikeusturvan takaamiseksi.¹⁴

1900-luvun alussa oli perustettu useita paikallisia asianajajayhdistyksiä ja Suomen itsenäistymisestä seurasi asianajajien valtakunnallinen järjestäytyminen vuonna 1919, kun yksityisoikeudellinen yhdistys Suomen Asianajajaliitto ry. perustettiin. Yhdistyksen

¹¹ OK 15:2 tosin muutettiin 1898 edellyttämään oikeudenkäyntiasiamieheltä ylemmässä oikeudessa tuomarin viran toimittamiseen säädettyä tutkintoa, mutta tutkintovaatimus poistettiin 1917 ja maallikkoavustajille palautui oikeus toimia asianajotehtävissä myös ylemmissä oikeusasteissa, jos vain yleiset hyvämaineisuus- ja rehellisyysvaatimukset täyttyivät eikä henkilö ollut konkurssissa tai holhouksen alaisena.

¹² Pihlajamäki 2009, s. 141, 224.

¹³ R.A. Wreden komitean mietinnössä 1901 ehdotettiin ammattikunnan järjestäytymistä valtiovallan aloitteesta paikallisyhdistyksiin, jotka myös valvoisivat jäsentensä toimintaa ja edistäisivät asianajolaitoksen kehittymistä. Mietinnössä myös ehdotettiin tuomioistuinlakiin liitettävän säännöksiä asianajajien pätevyysedellytyksistä, ks. Pihlajamäki s. 136.

¹⁴ HE 3/1958, s. 5.

jäsenyyden edellytyksenä oli muun muassa oikeustieteellinen tutkinto, mutta jäsenyys liitossa ei ollut edellytyksenä asianajotehtävien hoitamiselle. Liiton mahdollisuudet ammattikunnan yhtenäistämiseen ja asianajopalveluiden laadunvalvontaan olivat siten rajalliset. Asianajajakunnan ammatillistamisesta ja sen aseman vahvistamisesta erillisellä asianajajista annettavalla lailla kuitenkin keskusteltiin 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla ja Asianajajaliittoa kuultiin asiantuntijana asianajajalakia säädettäessä 1958.¹⁵

Asianajajaliitto sai nykyisen julkisoikeudellisen asemansa asianajajalain voimaan tullessa 1959. Lain myötä ammattinimitys suojattiin vain yleisen asianajajayhdistyksen eli Asianajajaliiton pitämään asianajajaluetteloon merkittyjen henkilöiden käyttöön ja asianajajat alistettiin liiton kurinpito- ja valvontavallan alle. Laissa määriteltiin edellytykset liiton jäsenyydelle, joskin tarkemmat määräykset vaadittavista käytännön taidoista ja kokemuksesta jätettiin liiton säännöissä määriteltäviksi.¹⁶ Asianajajaliiton jäsenten tuli lisäksi noudattaa myös ammattieettistä säännöstöä eli hyvää asianajajatapaa, joka tosin saatiin kodifioitua vasta 1972 hyvää asianajajatapaa koskeviksi ohjeiksi. Asianajajalain säätämisen yhteydessä päivitettiin myös OK 15:2, jonka mukaan oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä sai nyt toimia *”ainoastaan asianajaja tai muu hyvämaineinen, rehellinen ja siihen toimeen kykenevä henkilö, joka hallitsi itseään ja omaisuuttaan”*.¹⁷ Asianajajan katsottiin siis automaattisesti täyttävän oikeudenkäyntiavustajan yleiset vaatimukset, sillä edellytyksenä Asianajajaliiton jäsenyydelle oli muun muassa, että henkilö oli rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa.¹⁸

Asianajajalailla ja asianajolaitoksen julkisoikeudellisella asemalla pyrittiin siis vastaamaan niin yksilön kuin yhteiskunnankin tarpeeseen koulutetuille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille: päämiehen edun ajamisen lisäksi lainoppineen avustajan katsottiin voivan edesauttaa oikeudenhoidon tehokasta toteutumista, kun avustaja on perillä niin käsiteltävänä olevan asian aineellisoikeudellisista seikoista kuin oikeudenkäynnin menettelyllisistä kysymyksistäkin, kuten forumsäännöistä ja määräajoista.¹⁹ Laista ei kuitenkaan seurannut asianajajakakkoa tai edes asianajajamonopolia, vaan asianosainen sai edelleen hoitaa

¹⁵ Pihlajamäki, s. 216.

¹⁶ Pihlajamäki, s. 219.

¹⁷ OK (497./1958) 15 luvun 2 §.

¹⁸ AAL 3 § (alkuperäinen ja nykyinen muoto).

¹⁹ HE 3/1958, s. 5.

asiansa itse tai turvautua maallikkoavustajaan. Asianajon vapaus ja maallikkoavustajat olivat iskostuneet yleiseen oikeustajuun siinä määrin tiukasti, ettei asianajotehtäviä haluttu uskoa pelkästään lainoppineille.²⁰ Lainsäätäjä kiinnitti tältä osin erityisesti huomiota ammattiasianajajien vähäiseen lukumäärään ja epätasaiseen levittäytymiseen ja saatavuuteen ympäri maata ja sen vaikutukseen kansalaisten oikeusturvaan – maallikkoasianajoa ei haluttu kieltää, sillä monilla alueilla ei ammattiasianajajan palveluita olisi ollut mahdollista käyttää.²¹ Asianajajalain esitöissäkkin on tuotu esiin perinteinen näkemys siitä, että asianajajakapako ”ei ole sopusoinnussa meillä vallitsevan yleisen oikeuskäsityksen kanssa”, eikä sellaisen säätämistä pidetty oikeudenkäyntijärjestelmän tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisena.²²

Maallikkoavustajien asianajo vähentyi ammattimaisen asianajajakunnan kehittyessä 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, kun asianajajien määrä kasvoi ja palveluiden saatavuus parani, yleinen ennakoluuloisuus ammattikuntaa kohtaan lieveni ja juttujen hoitaminen yhä enenevissä määrin vaati alan koulutusta. Lopullisesti oikeussalin ovet sulkeutuivat maallikkoavustajilta kuitenkin vasta 2013, kun OK 15:2 uudistettiin nykyiseen muotoonsa ja oikeus toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana varattiin ainoastaan asianajajille, julkisille oikeusavustajille ja luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille.

2.3 Asianajajien valvonnan ja sen julkisuussäätelyn kehitys

Asianajajakunnan valvonnan osalta selvä käännekohta historiassa on ollut asianajajalain säätäminen 1950-luvulla, kun kurinpitotoiminnasta tuli Asianajajaliiton lakisääteinen tehtävä. Vähintään yhtä merkittävä muutos erityisesti valvonnan julkisuuden kannalta on kuitenkin ollut asianajajalain vuoden 2004 uudistus, jonka seurauksena valvontalautakunnan toimintaan ja asiakirjoihin alettiin soveltaa samoja säännöksiä kuin julkista hallintotehtävää suorittaviin viranomaisiin.

²⁰ Pihlajamäki 2009, s. 224.

²¹ HE 3/1958, s. 6.

²² HE 3/1958, s. 6.

2.3.1 Ennen vuoden 1958 lakia asianajajista

Asianajajien ammattieettinen valvonta juontaa juurensa aikaan ennen Asianajajaliiton perustamista. Paikallisyhdistyksissä on 1900-luvun alussa käsitelty ammattieettisiä kysymyksiä ja esimerkiksi Helsingin Asianajajayhdistys on vuonna 1912 erottanut yhden jäsenen tämän arvottoman menettelyn seurauksena.²³ Asianajajaliiton perustamisen yhteydessä vuonna 1919 liitolle luotiin kurinpidollinen järjestelmä, jossa liiton hallituksen kurinpitotarkaisuksista oli oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton kunniatuomioistuimeen.²⁴ Valvontaa on liiton perustamista seuranneina ensimmäisinä vuosikymmeninä toteutettu yksityisoikeudellisen yhdistyksen omilla ehdoilla sen itselleen vahvistamien sääntöjen puitteissa. Tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista on kuitenkin tarkastella kurinpito- ja valvontamenettelyn julkisuutta ennen kaikkea siltä ajalta, kun se on ollut Asianajajaliiton ja sittemmin valvontalautakunnan lakisääteinen, julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä ja siten vertailukelpoinen julkisuusperiaatteen alaisten viranomaisprosessien kanssa.

2.3.2 Vuoden 1958 jälkeen

Asianajajaliitosta tuli vuoden 1958 asianajajalain myötä julkisoikeudellinen yhteisö ja asianajajien kurinpidosta ja sen julkisuudesta säädettiin nyt lain 6 ja 7 §:ssä. Asianajajien valvonta uskottiin liiton hallituksen tehtäväksi ja 6 §:n 1 momentin mukaan hallituksen jäsenet eivät saaneet ”*luvottomasti ilmaista, mitä he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää asianajajasta ja hänen toiminnastaan*”. Pääsääntönä oli siis, että mitään asianajajaa koskevia tietoja ei kurinpitoasiassa tullut julkiseksi. Kurinpidollinen valvonta siirrettiin asianajajalain muutosten yhteydessä ensin hallituksen sisäiselle kurinpitojaostolle (1982) ja sittemmin valvonnan riippumattomuuden korostamiseksi hallituksesta erilliselle kurinpitolautakunnalle (1992). Lain 6 §, joka koski myös kurinpitolautakunnan jäseniä valvontatehtävässään,²⁵ säilyi muuttumattomana aina vuoteen 2004 asti.

Valvontamenettelyn julkisuuden kannalta merkittävimmät uudistukset osuivat 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle. Vuoden 2004 muutokset asianajajalakiin ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007, YtJulkL)

²³ Pihlajamäki 2009, s. 155.

²⁴ Pihlajamäki 2009, s. 185.

²⁵ ks. AAL (197/1992) 6 a §:n 3 mom.

voimaantulo vuonna 2007 toivat lainsäädännön valvontamenettelyn julkisuus- ja salassapitosäännösten osalta sisällöllisesti nykytilannetta vastaavaan tilaan. Kurinpitolautakunta uudistettiin nykyiseksi valvontalautakunnaksi, jonka jäsenien salassapitovelvollisuus määriteltiin aiemmasta 6 §:stä poiketen seuraavasti:

*Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla, eivätkä he saa oikeudettomasti ilmaista sellaista laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, jonka he valvonta-asiaa tai palkkioriita-asiaa käsitellessään ovat saaneet tietää.*²⁶

Ilmaisukielto ei enää koskenut kaikkia asianajajasta valvonnan yhteydessä saatuja tietoja, vaan salassapito ulottui vain lain tasolla salassa pidettäväksi määrättyihin tietoihin. Näin ollen esimerkiksi tieto siitä, että asianajaja oli tuomittu rattijuopumuksesta ja saanut sen seurauksena myös kurinpidollisen seuraamuksen, oli lähtökohtaisesti julkista.

Asianajajalaki ei sisältänyt lautakunnan kokoonpanoa ja käytettävissä olevia seuraamuksia koskevien säännösten lisäksi lainkaan kurinpitotehtävää koskevia menettelyllisiä ohjeita ennen kuin lain 7 § muutettiin ja 7 a – 7 j §:t lisättiin sääntelemään muun muassa valvonta-asioiden vireilletulotapoja, käsittelyn kirjallisuutta ja ratkaisun sisältöä vuonna 2004. Vaikka valvontatehtävä on ollut Asianajajaliiton lakisääteinen tehtävä lain säätämisestä asti, on sääntely sen julkisuudesta yhdenmukaistettu viranomaistoiminnan julkisuutta koskevien säännösten kanssa vasta vuoden 2004 muutosten myötä, kun asianajajalakiin otettiin säännös vuosituhaten vaihteessa voimaan tulleiden hallintolain ja julkisuuslain soveltamisesta valvontalautakunnan toimintaan ja asiakirjojen julkisuuteen. Asianajajalaki ei tätä ennen sisältänyt viittausta kummankaan lain edeltäjään, eli hallintomenettelylakiin (598/1982) tai lakiin yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951), sillä näiden säännösten soveltamisala ei ulottunut julkisoikeudellisiin yhdistyksiin.²⁷ Julkisuuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä onkin todettu, että lain tarkoituksena olisi julkisuuden lisäämiseksi julkisuusperiaatteen soveltamisalan laajentaminen koskemaan viranomaisten lisäksi myös muita julkisen vallan käyttöön kuuluvaa tehtävää hoitavia tahoja.²⁸

²⁶ AAL (697/2004) 7 a §:n 3 mom., nykyään AAL 7 k §:n 1 mom.

²⁷ Hallintomenettelylain 3 §:n 3 momentin mukaan asetuksella tosin voitiin säätää, että hallintomenettelylakia olisi sovellettava hallintoasian käsittelyssä myös, jos asian käsittely tapahtuu mm. julkisoikeudellisessa yhdistyksessä.

²⁸ HE 30/1998 vp, s. 33.

Valvontalautakunnan toiminnan julkisuudesta säädetään nykyisessä AAL 7 j §:ssä seuraavasti²⁹:

Valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta- ja palkkioriiita-asioissa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan ratkaisu on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.

Valvonta-asian ja siinä esitetyn aineiston julkisuuskysymyksissä sovelletaan siis julkisuuslain säännöksiä, kun kyse on valvontalautakunnan ja valvontayksikön toiminnasta. Myös YtJulkL:lla on kuitenkin merkitystä valvontamenettelyn kannalta, sillä sen säännökset oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta tulevat sovellettavaksi, kun valvontalautakunnan ratkaisusta valitetaan Helsingin hovioikeuteen. Ennen YtJulkL:n voimaantuloa sovellettiin julkisuuslain säännöksiä myös hovioikeuden oikeudenkäyntiaineiston julkisuuteen.³⁰ Kuten jäljempänä huomataan, YtJulkL:n edellytykset oikeudenkäyntiaineiston salassapidolle poikkeavat julkisuuslain asettamista salassapitoedellytyksistä (ks. luku 6.2).

Samassa uudistuksessa asianajajalakiin lisättiin 7 h § ja 7 i §, joissa valvontalautakunnan tehtäväksi määrättiin julkisen päiväkirjan pitäminen käsiteltävistä asioista sekä julkisten ratkaisuselosteiden laatiminen annetuista ratkaisuksista. Julkisesta päiväkirjasta ilmenevät tiedot ja julkiset ratkaisuselosteet voitiin nyt luovuttaa kenelle tahansa, joka niitä valvontalautakunnasta tiedusteli. Kun uudistuksella pyrittiin näin lisäämään valvontamenettelyn julkisuutta ja julkista luotettavuutta,³¹ oli myös seuraamusjärjestelmää syytä uudistaa. Vuodesta 1958 alkaen käytössä ollut *julkinen varoitus* oli määrätty seuraamukseksi tilanteissa, joissa asianajajalle oli toistuvasti määrätty huomautuksia ja varoituksia samantapaisesta moitittavasta menettelystä. Varoituksen julkisuus toteutettiin julkaisemalla annettu päätös ja asianajajan nimi Defensor Legis -aikakausikirjassa.³² Julkisen päiväkirjan ja ratkaisuksista laadittavien julkisten ratkaisuselosteiden myötä tieto asianajajan saamasta seuraamuksesta oli kaikkien saatavilla, eikä varoituksen julkisuuden

²⁹ Sisällöllisesti 7 j § on julkisuuslain soveltumisen osalta ollut nykyistä vastaava vuodesta 2004; siteerattu voimassa oleva muotoilu astui voimaan 1.1.2013 (716/2011).

³⁰ ks. laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (kumottu) 9 §.

³¹ HE 54/2004, s. 17.

³² HE 54/2004, s. 6.

oletettavasti katsottu enää palvelevan alkuperäistä tarkoitustaan seuraamusta ankaroittavana tekijänä ja se korvattiin mahdollisuudella määrätä 500 – 15 000 euron suuruinen seuraamusmaksu.³³

Viimeisimpänä merkittävänä muutoksena voidaan mainita LupaL:n voimaantulo 1.1.2013. Lailla pyrittiin parantamaan oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutasoa ja siihen puuttumisen mahdollisuuksia saattamalla oikeus oikeudenkäyntiavustajana toimimiseen luvanvaraiseksi ja valvonnan alaiseksi.³⁴ Lupalakimiesten valvonnan katsottiin järkevimmin järjestyvän niin, että se toteutettaisiin samassa elimessä kuin asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta. Tällöin katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi, että valvontalautakunnan riippumattomuutta ja toiminnallista erillisyyttä Asianajajaliitosta korostettaisiin, kun valvonnan kohteena olisi myös henkilöitä, jotka eivät voisi olla liiton jäseniä.

Lupalakimiesten kurinpidollinen valvonta on LupaL:ssa uskottu valvontalautakunnalle ja riippumattomalle oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Lain 19 § vastaa sisällöltään asianajajalain 7 j §:ää ja takaa samojen julkisuus- ja salassapitosäännösten soveltamisen ensinnäkin niin asianajajia kuin lupalakimiehiä koskevissa valvonta-asioissa valvontalautakunnassa ja toiseksi sellaisissa lupalakimiestä koskevissa valvonta-asioissa, jotka siirtyvät seuraamusharkinnan vuoksi valvontalautakunnan esityksenä oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaistaviksi.³⁵

³³ HE 54/2004, s. 19.

³⁴ HE 318/2010 vp, s. 16-17.

³⁵ Lupalakimiehiä koskevat valvonta-asiat käsitellään ja ratkaistaan valvontalautakunnassa, mutta luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää valvontalautakunnan esityksen pohjalta oikeudenkäyntiavustajalautakunta, ks. LupaL 11–12 §.

3. Julkisuusperiaate muun kuin viranomaisen toiminnassa

3.1 Julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttö

3.1.1 Valvontalautakunnan riippumattomuus

Suomen Asianajajaliitto on julkisoikeudellinen yhteisö, ja valvontalautakunta sen yhteydessä toimiva riippumaton toimielin. Asianajajakunnan riippumattomuus pohjautuu ajatukseen siitä, että ihmisten on voitava kääntyä sellaisen avustajan puoleen, joka voi uskottavasti edustaa päämiestään myös julkista valtaa vastaan. Riippumattomuusvaatimuksen vuoksi myös asianajopalveluiden laadun valvonta on ollut luonnollista uskoa viranomaisen sijaan asianajajalaitokselle itselleen.³⁶

Valtion rooli valvontalautakunnan toiminnassa ei ole olematon, mutta se on juuri riippumattomuuden säilyttämiseksi pidetty hyvin vähäisenä. Valvontalautakunta on valtioneuvoston oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alainen, ja kantelun kohteella ja oikeuskanslerilla on valitusoikeus valvontalautakunnan ratkaisuihin Helsingin hovioikeuteen. Yleiset tuomioistuimet toimivat valvonta-asioissa oikeussuojaa takaavina valitusasteina, joissa arvioinnin kohteena on ennen kaikkea kysymys valvontalautakunnan ratkaisun mahdollisesta kohtuuttomuudesta tai ilmeisestä virheellisyydestä sekä siitä, ovatko perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset oikeudenmukaisen menettelyn suhteen toteutuneet valvonta-asian käsittelyssä.³⁷ Hyvää asianajajatapaa valitusasteet

³⁶ LaVM 5/2004, s. 2.

³⁷ KKO 2009:10.

tulkitsevat vain sen verran kuin on tarpeen sen arvioimiseksi, onko valvontalautakunta toiminut harkintavaltansa puitteissa, onko ratkaisu poikennut aikaisemmasta ratkaisukäytännöstä ja onko se ilmeisen virheellinen tai ennalta arvaamattomana kohtuuton.³⁸ Hovioikeus on esimerkiksi palauttanut valvontalautakunnan käsiteltäviksi asioita, joissa asianajajalle annettu seuraamus oli perustunut moitteeseen, josta asianajajaa ei ollut kuulemisperiaatteen edellyttämällä tavalla kuultu.³⁹ Hyvän asianajajataavan tulkinta on siis jätetty yksinomaan valvontalautakunnan huolehdittavaksi.

Lisäksi valtioneuvostolla on rooli valvontalautakunnan asianajajakunnan ulkopuolisten jäsenten nimittämisessä: Asianajajaliiton valtuuskunta valitsee lautakunnan asianajajajäsenet, mutta ulkopuoliset jäsenet nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön ehdotuksesta.⁴⁰ Valtiovallan roolin merkityksellisyyttä on asianajajalaitoksen riippumattomuuden painottamiseksi haluttu rajoittaa tältäkin osin, eikä nimityksiä lähtökohtaisesti tehdä vastoin Asianajajaliiton oikeusministeriölle antamaa lausuntoa ulkopuolisten jäsenten sopivuudesta tehtävään.⁴¹

3.1.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Eroa julkiseen valtaan on siis nimenomaisesti korostettu ja selvää on, ettei valvontalautakunta ole osa valtion viranomaiskoneistoa. Menettelyn ja asiakirjojen julkisuus kuitenkin liittyy nimenomaan julkisiin tehtäviin ja julkisen vallan käyttöön. Julkisuusperiaatetta ilmentävä julkisuuslaki ulottaa tietojen julkisuuden ainoastaan *viranomaisen* asiakirjoihin.⁴² Sovelletaanko valvontalautakunnan toimintaan julkisuusperiaatetta tästä huolimatta?

Asianajajalain 7 j §:n mukaan valvonta-asioden käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valvontalautakunnan asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä hallintolaissa ja julkisuuslaissa säädetään. Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 3 momentin mukaan julkisoikeudellisissa yhdistyksissä niiden hoitaessa *julkisia hallintotehtäviä*. Julkisuuslain

³⁸ KKO 2019:11.

³⁹ Esim. HelHO 28.9.2018 nro 1246 ja HelHO 28.11.2018 nro 1566.

⁴⁰ AAL 7 a § 2 mom.

⁴¹ HE 54/2004 vp s. 23; LaVM 5/2004 vp s. 4.

⁴² JulkL 5.2 §; Kulla 2012, s. 358.

soveltamisala kattaa lain 4 §:n 2 momentin mukaan varsinaisten viranomaisten lisäksi myös lain tai asetuksen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt niiden käyttäessä *julkista valtaa*. Julkisen vallan käyttämisenä voidaan pitää viranomaisen puuttumista yksityisen vapauseriini erinäisten säännösten, normien ja päätösten kautta.⁴³ Julkinen tehtävä ei vielä perusta edellytyksiä julkisen vallan käyttämiselle, mutta julkisen vallan käyttö edellyttää, että vallan käyttäjällä on julkinen tehtävä.⁴⁴

Valvontalautakunnan määräämillä seuraamuksilla on asianajajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin puuttuva vaikutus. Ankarimmillaan valvontalautakunta voi puuttua jopa elinkeinovapauteen, jos asianajajan menettelystä oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi on katsottava Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen. Valvontatehtävä sisältää toisin sanoen merkityksellistä julkisen vallan käyttöä, eli valvontalautakunnan toteuttama asianajajien valvonta on julkinen hallintotehtävä.⁴⁵

Julkinen hallintotehtävän mahdollistaa perustuslain (731/1999, PL) 124 §, jonka mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle edellyttäen, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Asianajajien valvonnan osalta tehtävä on ollut tarkoituksenmukaista ulkoistaa ammattikunnalle itselleen yllä mainitusta riippumattomuussyystä johtuen.⁴⁶ Valvonnan järjestäminen asianajajayhdistyksen yhteyteen on ollut perusteltua myös sääntelyn lähteiden kannalta – perustuvathan asianajajia sitovat ammattieettiset ohjeet pitkälti asianajajakunnan keskuudessa hyväksytyihin sääntöihin ja käytäntöihin. Laissa säädetty velvollisuudet asianajotehtävän suorittamiseksi ovat harvassa ja usein sisällöltään yleisiä ja harkinnanvaraisia. Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja muut Asianajajaliiton laatimat asianajajia velvoittavat säännöt ja käytännöt asettavat asianajajille lain säännöksiä pidemmälle meneviä velvollisuuksia ja hyvän asianajajatavan sisältö kehittyy ja täsmentyy toimintaympäristöstä lähtöisin olevien muutosten seurauksena. Tämän vuoksi asianajajalaitoksella itsellään on katsottu olevan parhaat edellytykset näiden velvollisuuksien noudattamisen valvomiseksi.⁴⁷

⁴³ Mäenpää 2017, s. 69.

⁴⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 158.

⁴⁵ Ylönen 2018, s. 205; Keravuori-Rusanen 2008, s. 219; ks. myös LaVM 5/2004 vp.

⁴⁶ ks. esim. HE 30/1998 vp, s. 53; HE 54/2004, s. 15–16; Ylönen 2018, s. 205 ja julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta Mäenpää 2017, s. 72.

⁴⁷ KKO 2009:10.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, eli myös muun kuin viranomaisen on julkista tehtävää hoitaessaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Näihin kuuluviksi on hallintolain 2 luvussa säädetty muun muassa viranomaistoiminnan puolueettomuus, toiminnan laadullisia vaatimuksia korostava palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvollisuus. Julkisuutta ei luvussa ole mainittu, mutta hallintolain esitöissä on painotettu, että lakiin kirjatut edellytykset asettavat viranomaisen toiminnalle ainoastaan tietyn lähtötason ja että perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeisiin kuuluva vaatimus käsittelyn julkisuudesta täyttyy hallintoasian kirjallisessa käsittelyssä asiakirjajulkisuudella.⁴⁸ Käsittelyn tulee siis olla julkista myös viranomaisorganisaation ulkopuolisessa eli välillisessä julkisessa hallinnossa,⁴⁹ minkä vuoksi julkisuusperiaate soveltuu myös valvontalautakunnan toimintaan.

Pääsääntönä valvontamenettelyssä on siis hallintoasian käsittelyn ja asiakirjojen julkisuuteen rinnastettava julkisuus. Merkittävin rajoitus valvontamenettelyn julkisuudelle on asianajajan salassapitovelvollisuus, sillä kantelun kohde on velvollinen vastaamaan valvontalautakunnan esittämiin selvityspyyntöihin avoimesti ja totuudenmukaisesti salassapito- tai vaitiolovelvollisuutensa estämättä.⁵⁰ Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden vaikutukseen valvontamenettelyssä palataan tarkemmin jäljempänä (luku 5.2).

3.1.3 Valvontamenettelyn hybridiluonne

Valvontamenettelyn julkisuutta kartoitettaessa on syytä ottaa huomioon, että viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnan ja asiakirjojen julkisuudesta säädetään menettely- ja prosessilajista riippuen eri säännöksillä.

Menettely valvontalautakunnassa rakentuu pitkälti samoille säännöksille ja periaatteille kuin muodoltaan hyvin samankaltainen hallintomenettely ja asianajajalaissa viitataan hallintoasioissa sovellettavien hallintolain ja julkisuuslain soveltumiseen myös

⁴⁸ HE 72/2002 vp, s. 132–133.

⁴⁹ JulkL 4.2 §; Mäenpää 2016, s. 8.

⁵⁰ AAL 7 d §:n 3 mom. ja hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 12.1 kohta.

valvontalautakunnassa. Myös Markku Ylönen on todennut valvontamenettelyn muistuttavan hallintomenettelyä.⁵¹ Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti on rinnastanut menettelyn hallintoprosessiin, mutta todennut lopputuloksen muodostavan käytännössä eräänlaisen ”sekaprosessin”.⁵² Molemmissa menettelyissä on vain yksi asianosainen eli valvontamenettelyssä kantelun kohde, jonka oikeutta ja velvollisuutta asia koskee. Hallintomenettelystä muistuttaa myös valvontamenettelyn lähtökohtainen kirjallisuus ja suullisen käsittelyn poikkeuksellisuus.⁵³ Perustuslain 21 §:ssä esitetyn julkisuusvaatimuksen taustalla on ajatus suullisen oikeudenkäyntimenettelyn yleisöjulkisuudesta, eli yleisön mahdollisuudesta seurata asian käsittelyä. Hallintoasioiden kirjallisen käsittelyn säätämistä yleisöjulkiseksi on hallintolain esitöissä pidetty viranomaisten käytäntöjen ja perustuslain ajatuksen vastaisena ja asiakirjajulkisuuden on katsottu riittävän täyttämään vaatimuksen käsittelyn julkisuudesta kirjallisessa menettelyssä.⁵⁴ Valvonta-asian käsittelyn julkisuuden määrittämisen lähtökohdaksi on näin perusteltua ottaa hallintoasian käsittelyä koskevat periaatteet ja lain säännökset. Tältä pohjalta valvontalautakunnan kirjallinen menettely on lähtökohtaisesti vain asiakirjajulkista.

Valvonta-asian käsittely ei kuitenkaan ole kauttaaltaan hallinnollista. Erityisen merkityksellinen ero hallintoasian ja valvonta-asian menettelyn julkisuuden kannalta syntyy muutoksenhakuvaiheessa. Toisin kuin viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä, jossa valitusasteina palvelevat hallintotuomioistuimet,⁵⁵ valvontalautakunnan valvonta-asiassa antamaan päätökseen muutosta saa hakea valittamalla Helsingin hovioikeuteen.⁵⁶ Valitustie yleiseen tuomioistuimeen ei kuitenkaan viittaa siihen, että valvontamenettelyssä annetussa seuraamuksessa olisi kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Helsingin hovioikeus on katsonut, että asianajajien kurinpitomenettelyä ei voida rinnastaa rikosprosessiin ja että hyvää asianajatapaa koskevien ohjeiden rikkomisesta annettu seuraamus on kansallisen lainsäädännön mukaan kurinpidollinen eikä rikosoikeudellinen seuraamus.⁵⁷

⁵¹ Ylönen 2018, s. 172.

⁵² Fredman – Kärki 2019, s. 398.

⁵³ AAL 7 d §:n 2 mom.; Kulla 2012, s. 164

⁵⁴ HE 72/2002 vp, s. 133.

⁵⁵ HOL 8.1 §.

⁵⁶ AAL 10 §.

⁵⁷ HelHO 10.3.2014 nro 531, ks. myös Ylönen 2018, s. 159.

Muutoksenhakuun liittyy vielä eräs erikoisuus, joka pohjautuu hallintolainkäyttöön, mutta ei täysin vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) säännöksiä. Valitusasiassa hallintotuomioistuimien voi pyytää päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausuntoa asiasta, jolloin viranomaisen on vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja lausuttava esitetystä selvityksestä.⁵⁸ Lausunto annetaan myös valvonta-asian siirtyessä hovioikeuden käsiteltäväksi, mutta sitä ei pyydetä ratkaisun antaneelta valvontalautakunnalta, vaan Asianajajaliiton hallitukselta.⁵⁹ Lausunnon antaminen on kuulunut hallituksen velvollisuuksiin asianajajalain säätämisen alkua ja se on alun perin perustunut juuri hallintoasioissa jo tuolloin sovellettuun säännökseen lausunnon pyytämisestä ratkaisun tehneeltä viranomaiselta. Asianajajalain uudistusten yhteydessä valvontatehtävä on siirretty hallitukselta kurinpitolautakunnalle ja sittemmin valvontalautakunnalle, mutta kehitys ei kuitenkaan ole vaikuttanut 10 §:n säännökseen lausunnon antavasta tahosta.⁶⁰ Markku Fredman ja Markku Ylönen ovat katsoneet, että johdonmukaisempaa olisi kuitenkin, jos lausunto tulisi valvontalautakunnalta. Kuten yllä on todettu, hyvän asianajajatapan mukaisuuden arviointi kuuluu valvontalautakunnalle, ei Asianajajaliiton hallitukselle tai valitusasteina toimiville yleisille tuomioistuimille. Tämä tehtävänjako joutuu kuitenkin koetukselle tilanteissa, joissa Asianajajaliiton hallitus ja valvontalautakunta ovat erimielisiä siitä, onko hyvää asianajajatapaa rikottu, ja hovioikeus joutuu ottamaan kantaa asiaan.⁶¹

Pakkaa sekoittaa lisäksi myös se, että valitusoikeus hovioikeuteen koskee niitä valvontalautakunnan päätöksiä, jotka on annettu asianajajalain 7 c §:n tarkoittamassa valvonta-asiassa. Tämän ulkopuolelle jäävät ainakin valvontalautakunnan tekemät ratkaisut asiakirjojen luovuttamisesta tietopyynnön tekijälle julkisuuslain 14 §:ssä yksilöidyssä menettelyssä. Julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan tällainen ratkaisu on valituskelpoinen, mutta valitusasteena toimii hallinto-oikeus.

Säännökset oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta eroavat toisistaan YtJulkL:ssa ja laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007,

⁵⁸ HOL 42 §.

⁵⁹ AAL 10 §:n 3 ja 4 momentit.

⁶⁰ Ylönen 2018, s. 231.

⁶¹ Kuitenkin Asianajajaliiton entinen puheenjohtaja Jarkko Ruohola ja valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti ovat katsoneet, että Asianajajaliiton hallituksen lausumat ovat hyödyllisiä. Pöysti on lisäksi kyseenalaistanut valvontalautakunnan edellytykset yhtä hyvien lausuntojen antamiselle itse ratkaisemissaan asioissa, ks. Fredman – Kärki 2019, s. 394, 396 ja 399.

HtJulkL). HtJulkL:ssa viitataan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuuden ja salassapidon osalta julkisuuslakiin (8 §), kun taas YtJulkL asettaa julkisuuslakia korkeammat edellytykset salassapidolle (7–10 §). Kun hallintoasiassa annetusta hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, koskevat samat julkisuuslain säännökset asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa tuomioistuimessa kuin hallintomenettelynkin aikana. Valvonta-asiassa valvontalautakunnan asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, mutta edellytykset samojen asiakirjojen salassapidolle muuttuvat asian siirtyessä hovioikeuteen. Valvonta-asioiden käsittely on tältä osin varsin poikkeuksellinen hybridimenettely. Sovelletavan lain muuttuminen muutoksenhakuvaiheessa luo asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon kannalta erikoisen, joissakin tapauksissa jopa epätydyttävän tilanteen. Asiakirja, joka on salassa pidettävä valvontalautakunnassa, ei välttämättä täytä YtJulkL:n edellytyksiä salassapidolle ja voi tulla julkiseksi muutoksenhakuvaiheessa. Asiakirjan salassapitoperusteita valvontalautakunnassa ja yleisissä tuomioistuimissa käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

3.2 Keitä valvotaan ja miksi?

Ammattieettinen ja kurinpidollinen valvonta on vain harvojen ammattikuntien erityispiirre ja perustunee ennen kaikkea siihen, kuinka merkittävää tai vakavaa vahinkoa ammatinharjoittajan menettelystä voi olla asiakkaalle tai muulle taholle. Suuresta vastuusta seuraa myös tarve toiminnan tarkemmalle sääntelylle ja sääntelyn vastaisesta toiminnasta aiheutuville seuraamuksille.

Yhteiskunnassa, jossa oikeudenmukaisuuden toteutuminen nähdään moraalisenä päämääränä ja tavoitteena, on yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä, että oikeudellista apua annetaan sitä tarvitseville. Tämän yhteiskunnallisen tehtävän hoitaminen on uskottu asianajajakunnalle suuren luottamuksen varassa, minkä vuoksi asianajajiin kohdistuvat myös tavallista korkeammat moraaliset odotukset ja vastuu.⁶² Yksittäisten asianajajien tehtävä on ajaa asiakkaansa etua ja oikeutta, kun asianajajat kollektiivina ja ammattikuntana turvaavat oikeusvaltiota.⁶³

⁶² Peltonen 2000, s. 588.

⁶³ Ilveskero 2012, s. 893.

Asianajajan tai muun oikeudellisen avustajan velvollisuutena on huolehtia asiakkaansa oikeusturvasta sekä yleisemminkin myötävaikuttaa tehokkaassa ja laadukkaassa oikeudenkäytössä. Asianajajalla on keskeinen rooli siinä, miten oikeudenmukaiseksi asianosainen kokee oikeudenkäynnin. Vaikka tuomioistuimet tuntevat lain viran puolesta, on asianosaisten osallistuminen oikeuskysymyksiä koskevaan vuoropuheluun menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittämiseksi tärkeää.⁶⁴ Asianosaisilla ei yleensä itsellään ole oikeudenkäynnin edellyttämää oikeudellista asiantuntemusta ja osaamista, joten menettelyn oikeudenmukaisuuden takaaminen annetaan tehtäväksi oikeudelliselle avustajalle, jolta asianosaisen on voitava odottaa tällaista asiantuntemusta. Tehtävien laiminlyönnistä ja ammattitaidottomuudesta voi seurata asiakkaalle merkittävää taloudellista vahinkoa oikeudenmenetyksiä, taloudellisia vahinkoja tai yksityis- ja perhe-elämän epätoivottuja muutoksia.

Toisena ammattiryhmänä voidaan tässä yhteydessä vertailun vuoksi mainita terveydenhuollon ammattilaiset (mm. lääkärit), joiden toiminnan vastuullisuus ja menettelyvirheiden kohtalokkuus ja merkityksellisyys lienee itsestäänselvyys. Terveydenhuollon ammattilaisten valvonta- ja kurinpitajärjestelmä muistuttaa paikoin asianajajien valvontaa, mutta eroja on erityisesti tietojen julkisen saatavuuden osalta. Sosiaali- ja terveystietojen lupa- ja valvontavirastossa on terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa varten terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta, jonka antamista kurinpidollisista ratkaisuista tehdään merkintä terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin.⁶⁵ Keskusrekisteristä voi kuka tahansa pyytää tietoja kurinpitotietojen julkisuuslain asettamien edellytysten puitteissa, kuitenkin rajoitettuna yksittäistä rekisteröityä koskeviin tietoihin.⁶⁶ Tietoja ammattihenkilöön kohdistuneista kurinpitotoimista on siis pyynnöstä saatavilla, jos tiedot ovat julkisuuslain mukaan luovutettavissa, mutta niitä ei löydy viraston julkisesta tietopalvelusta, joka on kaikkien käytettävissä internetissä.⁶⁷

Asianajajaa koskevien valvonta- ja kurinpitotietojen saatavuutta käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Yleisesti voidaan kuitenkin jo todeta, että myös

⁶⁴ Fredman 2013, s. 56, 59.

⁶⁵ Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) 24 ja 24 a §.

⁶⁶ Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 24 b §:n 4 momentti, ks. myös HE 133/2000 vp, s. 10.

⁶⁷ Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 24 c §. Julkinen tietopalvelu löytyy osoitteesta <https://julkiterhikki.valvira.fi/>.

Asianajajaliiton valvontalautakunnan menettelyn ja asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia eli valvonta-asioissa syntyneet kanteluasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Lisäksi valvontalautakunta ylläpitää julkista päiväkirjaa ja laatii jokaisesta ratkaisusta julkisen ratkaisuselosteen (ks. tarkemmin luku 4.2.3.1) joista ilmenevät tiedot ovat valvontalautakunnasta pyytämällä kaikkien saatavilla myös ilman varsinaista julkisuuslain mukaista tietopyynnön esittämistä. Tietojen saamista ei myöskään ole rajoitettu yksittäistapauksiin, vaan pyytäjä voi halutessaan tehdä tietopyynnön niin monesta valvontalautakunnan asiakirjasta kuin haluaa. Laajempien tietopyyntöjen osalta asianajajien valvonnan julkisuus on siten terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnan julkisuutta laajempaa, mille on vaikea löytää perustetta ainakaan hoidettavana olevien tehtävien vaativuuden tai merkityksellisyyden perusteella. Toisaalta yksittäistapausten osalta ammattikuntien välillä ei ole tietojen saatavuuden osalta eroa, vaan tiedot kurinpitoasiasta ovat pyynnöstä julkisuuslain sallimissa rajoissa saatavilla.

Tehtävien merkityksellisyyden ja mahdollisten vahinkojen vakavuuden voidaan siis katsoa perustelevan tarvetta toiminnan valvomiselle ja hyväksyttävien menettelytapojen sääntelylle. Kysymystä siitä, miksi tällaisen valvonnan on oltava julkista, käsitellään seuraavaksi.

3.3 Julkisuuden merkitys valvontamenettelyssä

Viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavien muiden tahojen toiminnan julkisuus mahdollistaa muun muassa tiedon saamisen, ilmaisun vapauden ja julkisen keskustelun modernissa ja avoimessa yhteiskunnassa. Ensisijaisesti julkisuusperiaate kohdistuu julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan hallussa oleviin asiakirjoihin ja niiden julkiseen saatavuuteen, mutta myös muu, tallentamaton tieto kuuluu julkisuusperiaatteen piiriin.⁶⁸ Perustuslain 12 §:n 2 momentissa määritelty julkisuus perusoikeutena edellyttää, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia, ja että jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Julkisuudella turvataan viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja asianmukaisuutta, toteutetaan avointa ja hyvää hallintoa ja vahvistetaan toiminnan nauttimaa luottamusta.⁶⁹ Valvontamenettelyn

⁶⁸ Mäenpää 2016, s. 3, 11.

⁶⁹ Mäenpää 2016, s. 9–10.

kannalta keskeisiä julkisuuden tehtäviä ovat menettelyn luotettavuuden, puolueettomuuden ja uskottavuuden edistäminen sekä toiminnan ja ratkaisukäytännön ennakoitavuus.

3.3.1 Ennakoitavuus

Valvontamenettelyssä kantelijalla ei ole asianosaisasemaa, vaan asianosainen on ainoastaan kantelun kohteena oleva asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.⁷⁰ Vaikka valvontalautakunnan toiminnan ja ratkaisukäytännön ennakoitavuuden takaaminen edistää myös kantelijan mahdollisuuksia arvioida kantelun tekemisen kannattavuutta, on ennakoitavuudella ennen kaikkea merkitystä kantelun kohteen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 1.1 kohdan mukaan hyvä asianajajatapa ilmenee lain ja asianajajaa velvoittavien ohjeiden lisäksi myös valvonta-asioissa annetuista ratkaisuista. Näin ollen hyvän asianajajatavan noudattaminen edellyttää asianajajalta myös valvontalautakunnan ratkaisukäytännössä tehtyjen linjausten tuntemista ja noudattamista. Mikäli ratkaisukäytännöstä ei ole saatavilla tietoa, evätään asianajajalta mahdollisuus perehtyä hyvän asianajajatavan asettamiin velvoitteisiin, joita hänen kuitenkin odotetaan noudattavan. Menettelyn julkisuus on siten myös valvottavan edun mukaista.

Ennakoitavuuden edistämisen kannalta valvontamenettelyn julkisuudessa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti yhteen julkisuuden osatekijään, viranomaisen tiedottamisvelvollisuuteen. Riittävää ei ainakaan aiempaa ratkaisulinjaa muuttavissa päätöksissä tai ensimmäistä kertaa käsiteltävänä olevissa aiheissa ole, että tieto tai asiakirja on pyydettyä saatavilla.⁷¹ Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus (JulkL 20 §) edellyttää toiminnan avoimuuden edistämistä muun muassa viranomaisen ratkaisukäytännöstä tiedottamalla.⁷² Valvontalautakunta julkaiseekin vuosittain valvontakertomuksen, joka sisältää kertomusvuonna ratkaistuja esimerkkitapauksia ja tilastotietoja. Lisäksi valvontalautakunnan internetsivuilla käytössä on valvontaratkaisujen hakupalvelu, josta löytyy esimerkkitapauksia niin tyypillisistä kuin periaatteellisesti merkittävistä ratkaisuista. Valvontakertomuksen ja valvontaratkaisujen hakupalvelun esimerkkitapaukset ovat

⁷⁰ Ylönen 2018, s. 172.

⁷¹ ks. passiivisesta ja aktiivisesta julkisuudesta Mäenpää 2016, s. 305.

⁷² Mäenpää 2016, s. 308.

anonymisoituja, mutta niistä ilmenee riittävät yksilöintitiedot julkisen ratkaisuselosteen pyytämiseen tai asiakirjapyynnön esittämiseen (ks. luku 4.2.3).

3.3.2 Toiminnan valvonta, luottamus ja legitimitetti

Kun valvontatehtävä on uskottu asianajajakunnan itse hoidettavaksi, on toiminnan julkisuudella erityinen tehtävä menettelyn puolueettomuuden, luotettavuuden ja uskottavuuden takaamisessa. Läpinäkyvä prosessi ensinnäkin estää epäasianmukaista ja lainvastaista hallintotoimintaa luomalla edellytykset yhteiskunnalliselle keskustelulle ja kritiikille.⁷³ Lisäksi on syytä huomioida asianajajien merkittävä rooli oikeusjärjestelmässä ja oikeusvaltion turvaamisessa ja siitä seuraava yleinen intressi oikeudellisten palvelujen laatutasoa ylläpitävään valvontamenettelyyn.

Ihmisillä tulee olla mahdollisuus saada oikeudellisiin ongelmiinsa apua asiantuntijalta, joka mielletään riippumattomaksi ja kykenee siten uskottavasti edustamaan asiakastaan myös julkista valtaa vastaan.⁷⁴ Vaikka riippumattomuus valtiosta lisää tältä osin valvonnan uskottavuutta, on asialla myös kääntöpuoli, minkä vuoksi valvonnan julkisuus on myös ammattikunnan itsensä suorittamana olennaista. ”Ei korppi korpin silmää noki” -tyyppinen ajatusmalli synnyttää herkästi epäluottamusta asianajajalaitosta ja sen myötä myös oikeusvaltion toimivuutta kohtaan, jos kurinpitäjärjestelmä toteutettaisiin lähtökohtana se, että kanteluasiakirjat ratkaisut mukaan lukien olisivat salassa pidettäviä. Asianajajakunnan nauttima yleinen luottamus ja sen säilyttäminen toisin sanoen edellyttää, että valvonta tapahtuu julkisesti.⁷⁵ Valvontamenettelyn uskottavuuden ja luotettavuuden kärsiessä kärsii myös asianajopalveluiden uskottavuus ja luotettavuus. Valvontaan alistumalla valvottavien tarjoamat palvelut saavat tietyn laatutakeen, eli lopulta valvonnan julkisuus on tältäkin kannalta myös valvottavan omissa intresseissä.

Julkisuusolettamasta huolimatta valvonnan nykyistä julkisuusastetta on kritisoitu liian vähäiseksi siihen nähden, että asianajajalain uudistamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on nimenomaisesti pyritty lisäämään valvonnan julkisuutta ja sitä kautta

⁷³ Mäenpää 2016, s. 9.

⁷⁴ LaVM 5/2004 vp, s. 2.

⁷⁵ LaVM 5/2004 vp, s. 2.

menettelyn uskottavuutta ja luotettavuutta. Kritiikin yhteydessä on arvioitu, että ratkaisujen julkaiseminen internetissä kasvattaisi yleisön tietoisuutta asianajajien valvonnasta, sillä vain pyytämällä valvontalautakunnasta saatavia tietoja kysytään harvoin. Lisäksi julkaiseminen lisäisi seuraamusten pelotevaikutusta.⁷⁶ Kritiikki tulisi kuitenkin suhteuttaa siihen, mitä esimerkiksi hallituksen esityksessä mainitulla julkisuuden lisäämisellä on tarkoitettu. Valvontalautakunnan toiminnan ja asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan samoja periaatteita kuin viranomaisten toiminnan julkisuuteen. ”Julkisuuden lisäämisen” ei tarvitse tarkoittaa julkisuuden maksimointia, eikä julkisuusperiaatteen mukainen julkisuus ylipäättään edellytä, että julkinen tieto on esimerkiksi internetistä kenen tahansa oma-aloitteisesti saatavilla. Yleinen menettelytapa tiedon saamiselle viranomaisen julkisesta asiakirjasta on julkisuuslain 4 luvun mukaisen tietopyynnön esittäminen, ja samaa menettelyä noudatetaan myös valvontalautakunnan asiakirjojen suhteen, kuten jäljempänä todetaan (ks. luku 4.2.3.2).

⁷⁶ Tala – Pakarinen – Kyttä 2009, s. 37–28; HE 54/2004 vp, s. 20.

4. Valvontamenettelyn julkisuus

4.1 Valvonta-asian käsittelyn julkisuus

Asianajalain 7 d §:n 2 momentin mukaan valvonta-asia käsitellään kirjallisesti. Ankarimmat seuraamukset, eli seuraamusmaksu ja Asianajajaliitosta erottaminen tai esitys luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan luvan peruuttamiseksi, voidaan kuitenkin määrätä vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely täysistunnossa, johon kantelun kohde ja kantelija on kutsuttu. Suullinen käsittely voidaan tarvittaessa järjestää myös muussa tilanteessa, jos se on asian selvittämiseksi tarpeellista.

Valvonta-asian käsittely on siis pääsääntöisesti kirjallista, mutta asianajajaa ja kantelijaa voidaan kuulla myös suullisesti. Millä tavalla asian käsittelytapa vaikuttaa käsittelyn julkisuuteen? Valvontalautakunnan menettelyn julkisuudesta ei ole lain tasolla annettuja erillisiä yksityiskohtaisia säännöksiä. Asianajajalaissa on tyydytty viittaamaan tältä osin julkisuuslakiin ja asianajajan salassapitovelvollisuuteen: julkisuuslakia sovelletaan, jollei salassapitovelvollisuudesta muuta johdu.⁷⁷ Julkisuuslaki soveltuu kuitenkin ainoastaan asiakirjajulkisuuteen, jota käsitellään jäljempänä luvussa 4.2. Johtoa valvonta-asian *käsittelyn* julkisuutta koskeviin kysymyksiin voitaneen sen sijaan hakea hallintolain säännöksistä, jotka niin ikään tulevat sovellettavaksi valvonta-asian käsittelyssä.⁷⁸

⁷⁷ AAL 7 j §:n 3 mom.

⁷⁸ AAL 7 j §:n 2 mom.

Käsittelyn julkisuus kuuluu perustuslain 21 §:n mukaan lailla turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin, mutta määräytyy eritavalla riippuen siitä, missä menettelyajissa asiaa käsitellään.⁷⁹ Lainkohdan tarkoittama julkisuus koskee yleisöjulkisuutta, eli yleisön mahdollisuutta seurata asian käsittelyä paikan päällä viranomaisessa. Yleisöjulkisuus on pääsääntö välittömyysperiaatteen varaan rakentuvassa suullisessa oikeudenkäyntimenettelyssä.

Tilanne on kuitenkin toinen kirjallisesti käsiteltävissä hallintoasioissa huolimatta siitä, että juuri yleisöjulkisuus on perustuslain mukaan myös hyvän hallinnon tae.⁸⁰ Hallintoasioiden käsittely on hallintolain 24 §:n mukaan yleisöjulkista vain erikseen säädettyissä tilanteissa. Esimerkiksi ympäristölainsäädäntö sisältää tällaisia erityissäännöksiä, ja tällainen on myös hallintolain 38 §, jossa säädetään katselmuksesta ja sen julkisuudesta.⁸¹ Läsnäolo-oikeus kirjallisessa hallintomenettelyssä on vain asian käsittelijöillä, mutta käsittelyn kohteena oleva asiakirja-aineisto on lähtökohtaisesti julkista.⁸²

Valvonta-asioiden lähtökohtaisesti kirjallinen käsittely viittaisi siihen, että samaa hallintolain ilmentämää periaatetta käsittelyn julkisuudesta voitaisiin soveltaa myös valvontamenettelyyn. Tätä tukee myös asianajajalain viittaus hallintolain soveltumiseen valvonta- ja palkkiorita-asian *käsittelyyn* valvontalautakunnassa siltä osin kuin laissa ei toisin säädetä.⁸³ Soveltuuko hallintolain säännös kuitenkin valvontalautakunnan suulliseen käsittelyyn, vai tulisiko valvontalautakunnassa järjestettäviin suullisiin kuulemisiin ennemmin soveltaa PL 21 §:n lähtökohtaa suullisen oikeudenkäynnin julkisuudesta? Suulliset kuulemiset täysistuntojen yhteydessä on järjestetty valvontalautakunnassa suljettujen ovien takana. Suullisen käsittelyn julkisuudesta on kuitenkin hiljattain keskusteltu ja perusteet suljetuille oville on suullisen käsittelyn osalta jopa kyseenalaistettu.⁸⁴

⁷⁹ Mäenpää 2016, s. 317–318.

⁸⁰ HE 72/2002 vp, s. 132–133.

⁸¹ Kulla 2012, s. 164.

⁸² Mäenpää 2016, s. 320.

⁸³ AAL 7 j §:n 2 mom.

⁸⁴ Markku Fredman luennoi valvontalautakunnan koulutuspäivillä 13.9.2019, aiheena ”Näkökulmia valvontalautakunnan ratkaisuihin, valvontamenettelyyn ja sen julkisuuteen”. Fredman nosti esille kysymyksen siitä, millaisia perusteita suullisen käsittelyn järjestämiselle on ei-julkisesti.

Hallintolain 24 § ei erottele hallintoasian kirjallisen ja suullisen käsittelyn välillä, vaan vaatimus erityisestä säännöksestä vaikuttaisi soveltuvan hallintoasian käsittelyyn kaikissa muodoissaan. Viranomaisen voi harkintavaltansa puitteissa päättää, että asiaa käsitellään suullisesti varaamalla asianosaiselle tilaisuuden esittää vaatimus tai selvitys (HL 37 §) tai kuulemalla todistajaa tai asianosaista (HL 40 §). Molemmissa lainkohdissa edellytetään, että asianosaiset kutsutaan suulliseen käsittelyyn. Säännökset eivät kuitenkaan sisällä 24 §:n edellyttämää erityissäännöstä käsittelyn yleisöjulkisuudesta. Hallintoasian suullinenkaan käsittely ei siis ole lähtökohtaisesti julkista.

7 d §:n 2 momentti mukailee yllä mainittuja hallintolain säännöksiä suullisen kuulemisen järjestämisestä. Myös se edellyttää, että asianosainen eli asianajaja kutsutaan suulliseen käsittelyyn. Käsittelyyn on tosin kutsuttava myös kantelija, jonka statusta on luonnehdittu lähinnä ilmiantajaa muistuttavaksi⁸⁵ ja jolle ei ole vastinetta hallintoasian käsittelyssä. Asianajajalaissa tai muuallakaan ei kuitenkaan ole säädetty valvonta-asian käsittelyn julkisuudesta hallintolain 24 §:n edellyttämällä erityissäännöksellä.

Ottaen huomioon, että asian käsittely valvontalautakunnassa muistuttaa merkittävältä osin hallintoasian käsittelyä ja että lainsäätäjä on tarkoittanut hallintolain soveltuvaksi valvonta-asioiden käsittelyyn, ei näin ollen liene perustetta noudattaa valvontalautakunnassa suullisenkaan käsittelyn osalta muita kuin hallintolain ilmentämiä periaatteita käsittelyn julkisuudesta. Ilman hallintolain edellyttämää erityissäännöstä ei valvonta-asioiden kirjallisen tai suullisen käsittelyn julkisuudelle ole edellytyksiä.

4.2 Ratkaisujen ja muiden asiakirjojen julkisuus

4.2.1 Kanteluasiakirjat

Menettelyn julkisuutta voidaan yleisöjulkisuuden sijaan toteuttaa myös asiakirjajulkisuudella, josta on säädetty perustuslain 12 §:n 2 momentissa.⁸⁶ Kirjallisen hallintoasian käsittelyssä asiakirjajulkisuuden on katsottu riittävän julkisuuden funktioiden, kuten viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden, uskottavuuden ja luottamuksen

⁸⁵ Ylönen 2018, s. 172.

⁸⁶ Mäenpää 2018, s. 421.

toteutumiseksi.⁸⁷ Valvontamenettelyssä ei todetusti sovelleta käsittelyyn yleisöjulkisuutta, mutta julkisuuslain soveltamisesta valvontalautakunnan asiakirjojen julkisuuteen seuraa, että lähtökohtaisesti kaikki valvontalautakunnan *asiakirjat* ovat julkisia.⁸⁸

Julkisuuslain 5.2 §:ssä on määritelty, mitä tarkoitetaan ”viranomaisen asiakirjalla”. Määritelmä kattaa viranomaisen hallussa olevan asiakirjan, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut, sekä asiakirjan, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset asiakirjat, jotka on laadittu viranomaisissa työskentelevien ja viranomaisten välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta sisäistä työskentelyä varten, ellei niitä arkistolainsäädännön mukaan tule liittää arkistoon (5.4 §). Julkisuuslaissa on tällä rajauksella pyritty turvaamaan viranomaisissa toimivien mielipiteiden vaihto sekä muut normaalit kommunikointimahdollisuudet.⁸⁹ Valvontalautakunnassa julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja ovat siis asiassa käytävä kirjeenvaihto eli kantelukirjelmät, asianajajan vastaukset ja näiden perusteella valvontayksikössä laaditut vastauspyynnöt ja muut saatekirjeet, sekä tietenkin käsitellyissä asioissa annetut ratkaisut. Valvontalautakunnan sisäiseen työskentelyyn yksikön henkilökunnan ja valvontalautakunnan jäsenten keskinäistä yhteydenpitoa ja neuvotteluja varten laaditut viestit ja muistiot eivät ole ”viranomaisen” asiakirjoja eikä valvontalautakunnalla ole velvollisuutta luovuttaa niitä tai niiden sisältämää tietoa sitä pyytävälle.

Asiakirjojen julkisuutta rajoittaa asianajajan salassapitovelvollisuus ja muut laissa säädetyt perusteet salassapidolle. Salassapitoperusteista käsitellään tarkemmin luvussa 5. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin todettava, että viranomaisen asiakirja voi myös olla vain osittain julkinen – salassapidon perusteita ei tule arvioida asiakirja- vaan tietokohtaisesti. Jos kanteluasiakirja sisältää salassa pidettäviä tietoja, tulee tieto silti antaa asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista ilman, että salassa pidettävä osa tulee tietoon.⁹⁰ Jos valvontalautakunnan asiakirja sisältää jotakin julkisuuslain tai asianajajan salassapitovelvollisuuden nojalla salassa pidettävää tietoa, on osajulkisuus enemmänkin pääsääntö kuin poikkeus. Esimerkiksi asianajajan antama vastaus ei voi koskaan olla

⁸⁷ HE 72/2002 vp, s. 132–133.

⁸⁸ AAL 7 j §:n 3 momentti, JulkL 1 §.

⁸⁹ HE 30/1998 vp, s. 57.

⁹⁰ JulkL 10 §; ks. osajulkisuudesta myös Mäenpää 2016, s. 394.

kokonaisuudessaan salassa pidettävä, sillä asianajajalakikin edellyttää, että kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta (7 d §:n 3 momentti). Myös valvonta-asiassa annettava ratkaisu laaditaan niin, että sen sisältämät kantelijalta (ja asiakirjapyynnön yhteydessä myös muilta tahoilta) salassa pidettävät tiedot keskitetään omaksi osakseen, joka mahdollistaa asiakirjan osittaisen luovuttamisen.

Valvontalautakunnan asiakirjojen osalta asianajajalaissa on 7 j §:n 3 momentissa erikseen säädetty, että asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan ratkaisu on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa. Asianajajalain esitöissä on todettu, että valvontalautakunnalla on parhaimmat edellytykset harkita, mitkä asiassa esitetyt tiedot ovat julkisia ja mitkä kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin.⁹¹ Tämän vuoksi on ollut tarkoituksenmukaista säätää valvontalautakunnan mahdollisuudesta kieltäytyä antamasta kolmannelle vireillä olevaa valvonta-asiaa koskevia asiakirjoja, vaikka asiakirjat eivät sisältäisikään sinänsä salassa pidettäviä tietoja ja tulisivat myöhemmin asian ratkaisun myötä julkisiksi. Lisäksi ainakin vakavimpia menettelyvirheitä ja suurempaa yleisöä kiinnostavia tapauksia käsiteltäessä on asianajajan etu, ettei tietoja hänen toiminnastaan päädy julkisuuteen ennenaikaisesti. Kantelun ennenaikaisesta julkiseksi tulosta voi seurata aiheutonta kantelun kohteen leimaamista.⁹²

Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan on katsottu koskevan valvontalautakunnan velvollisuutta antaa tietoja hallussaan olevista asiakirjoista. Eri asia on, voiko kantelun kohde luovuttaa itseään koskevassa asiassa tietoja ulkopuoliselle ennen tiedon tai asiakirjan julkiseksi tulemistä. Valvonta-asiassa valvontalautakunnalle toimitettavat asiakirjat on lain esitöissä rinnastettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan tarkoittamiin kanteluasiakirjoihin, jotka ovat salassa pidettäviä ennen ratkaisua, jos tiedon antaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.⁹³ Valvontalautakunnan täysistunnon tuoreissa ratkaisuissa on aiemmasta ratkaisukäytännöstä poiketen katsottu, ettei 7 j §:n 3 momentti estä asianajajaa luovuttamasta valvonta-asian asiakirja-aineistoon kuuluvia itseään koskevia tietoja ulkopuolisille tahoille. Valvonta-asiaa koskevien tietojen luovuttamisesta asian käsittelyn

⁹¹ HE 54/2004 vp, s. 30.

⁹² ks. HE 30/1998 vp, s. 91.

⁹³ HE 54/2004 vp, s. 30.

aikana voi kuitenkin seurata kurinpidollinen seuraamus, jos luovutetut tiedot sisältävät asianajosalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa tai jos ne ovat julkisuuslain 24 §:n tai muun lainkohdan nojalla salassa pidettäviä.⁹⁴

Vaikka asiakirjat tulevat julkisiksi vasta kun ratkaisu asiassa on annettu, toimitetaan asiassa kertyvä aineisto jo käsittelyn aikana kantelun kohteelle ja kantelijalle kuulemisperiaatetta noudattaen. Kantelukirjoitus toimitetaan kantelun kohteelle tiedoksi ja samalla häneltä pyydetään vastausta kirjoituksessa esitettyihin moitteisiin. Vastaus lähetetään kantelijalle, jolla on tämän jälkeen mahdollisuus antaa lausuma kantelun kohteen vastauksen johdosta.⁹⁵ Asianajajalla on asianosaisjulkisuuden nojalla tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus saada tieto salassa pidettävästä tai ei vielä julkisesta asiakirjasta, jos se voi vaikuttaa asian käsittelyyn.⁹⁶ Kantelijan ei siten lähtökohtaisesti ole mahdollista toimittaa valvontamenettelyssä sellaista aineistoa, jota ei toimitettaisi asianajajalle, mutta joka huomioitaisiin kuitenkin ratkaisua annettaessa osana valvonta-asian asiakirja-aineistoa.

Kantelijalta puuttuu valvontamenettelyssä asianosaisasema, minkä vuoksi hänellä ei ole poikkeuksetta vastaavaa oikeutta saada tietoonsa kantelun kohteen antamaa vastausta kokonaisuudessaan. Koska asianajajan on vastattava kanteluun avoimesti ja totuudenmukaisesti salassapitovelvollisuuden estämättä,⁹⁷ voi annettu vastaus sisältää salassapitovelvollisuuden alaisia tietoja. Mikäli kantelijana on asianajajan oma päämies, ei asianajajalla pitäisi toimeksiantoa koskeviin moitteisiin vastatessaan olla asiakkaaltaan salassa pidettäviä tietoja. Muun tahon kannellessa asianajosalaisuuksia voi kuitenkin sisältyä annettuun vastaukseen, jolloin asianajajan tulee laatia salassa pidettävät tiedot erilliseksi asiakirjaksi ja pyytää kyseinen asiakirja kantelijalta salassa pidettäväksi.⁹⁸

⁹⁴ Valvontalautakunnan täysistunto 13.3.2020, 2–4 §; ks. myös Ylönen 2018, s. 211. Aiemmassa ratkaisukäytännössä asianajajan oikeutta luovuttaa kanteluasiakirjoja ulkopuolisille tahoille kesken valvontamenettelyn on arvioitu vaihtelevasti: 3. jaoston ratkaisussa 18.12.2015 (2 §) asianajajan pääsääntöiseksi velvollisuudeksi katsottiin kanteluasiakirjojen pitäminen salassa, kunnes valvonta-asia on ratkaistu. Asianajajalla katsottiin kuitenkin olleen oikeus luovuttaa itseään koskevia tietoja asiasta myös ulkopuolisille tahoille. Sen sijaan 4. jaoston ratkaisussa 2.11.2016 (15 §) asianajajan katsottiin menetelleen moitittavasti, kun hän oli toimittanut valvonta-asiaa antamansa vastauksen vakuutusyhtiölle vastoin valvontalautakunnan vastauspyynnön ohjeistusta siitä, että asiakirjat on pidettävä salassa, kunnes asia on ratkaistu. Ristiriitaisen ratkaisukäytännön vuoksi kysymys vietiin täysistunnon ratkaistavaksi ja yllä mainittu 13.3.2020 ratkaisun linjasta noudatetaan ratkaisukäytännössä tästä eteenpäin.

⁹⁵ Ylönen 2018, s. 181.

⁹⁶ Julkisuuslain 11 §; Kulla 2012, s. 370.

⁹⁷ AAL 7 d §:n 3 mom. ja tapaohjeet 12.1 kohta.

⁹⁸ Ylönen 2018, s. 181. Valvontalautakunta ohjeistaa asianajajia salassapidon osalta myös kantelun mukana toimitettavan vastauspyynnön ohessa.

Asianosaisjulkisuuden osalta tilanne on palkkioriita-asioissa toinen: myös hakijalla on asiassa asianosaisasema. Asianajajalla ei myöskään ole valvonta-asioihin verrattavaa vastaamisvelvollisuutta. Hänelle varataan tilaisuus tulla kuulluksi palkkioriitahakemuksen johdosta, mutta velvollisuutta vastauksen antamiselle ei ole. Palkkioriita-asian voi kuitenkin saattaa vireille ainoastaan asianajajan päämies.⁹⁹ Toimeksiantoa koskevan laskun kohtuullisuudesta lausuesssa asianajajan tuskin tarvitsee sisällyttää vastaukseensa mitään muita kuin kyseistä toimeksiantoa koskevia tietoja, jolloin asianajosalaisuuksia ei pääse kaksiasianosaissuhteen seurauksenakaan paljastumaan.

4.2.2 Ratkaisujen salassapitoklausuuli

Valvontalautakunnan ratkaisut sisältävät yleisen ohjeistuksen ratkaisujen salassapidosta. Klausuulissa ei oteta kantaa kyseessä olevan ratkaisun sisältämien tietojen salassapitoon, vaan ohjeistetaan, minkä normien perusteella ratkaisun salassapito määräytyy. Valvontalautakunnalla, kuten viranomaisellakaan, ei ole itsenäistä salassapitokompetenssia eikä siten mahdollisuutta oman harkintansa mukaan *määrätä* asiakirjaa salassa pidettäväksi.¹⁰⁰ Tällainen toimivalta on ainoastaan tuomioistuimella.¹⁰¹ Hallintoviranomaisen tehtävänä on ainoastaan tulkita, onko käsillä oleva asiakirja lain perusteella salainen. Tällainen tulkinta tulee ajankohtaiseksi lähtökohtaisesti silloin, kun asiakirjaa tai sen sisältämää tietoa pyydetään viranomaiselta.

Salassapitoklausuuli on vuoden 2019 loppuun mennessä annetuissa valvontalautakunnan ratkaisuissa kuulunut seuraavasti:

Asianajajista annetun lain 5 c §:n, 7 j §:n ja 7 k §:n sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n nojalla salaisiksi määrätyt salainen-leimalla merkityt asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Tämä päätös on pysyvästi salassa pidettävä siltä osin kuin se sisältää asianajajan salassapidon piiriin kuuluvia tietoja.

Klausuuli on ollut harhaanjohtava, sillä valvontalautakunnan salainen-leimalla merkityt asiakirjat eivät leimauksen myötä ole tulleet salaisiksi *määräytyiksi*. Salassapitomerkin

⁹⁹ AAL 7 e §:n 1 ja 2 momentit; Ylönen 2018, s. 190.

¹⁰⁰ Mäenpää 2016, s. 382.

¹⁰¹ YtJulkL 10 §.

tekemisessä on lähtökohtaisesti kyse viranomaisen alustavasta salassapitoa koskevasta käsityksestä. Se ei ole lopullinen kannanotto salassapidosta, vaan asiakirjan julkisuus tulee viranomaisen arvioitavaksi, kun joku pyytää sitä viranomaiselta itselleen.¹⁰² Näin valvontalautakunnan asiakirjoihin tehdyillä salainen-merkinnöillä on ainoastaan se merkitys, että asiakirja on valvontalautakunnan näkemyksen mukaan sisältänyt laissa salaisiksi säädettyjä tietoja. Pelkkä salassapitomerkintä ei myöskään sisällä sellaista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tarkoittamaa päätöstä, johon voi julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla, vaan valituskelpoinen päätös edellyttää julkisuuslain 14 §:n mukaista tietopyyntöä.

Lisäksi klausuulin viimeinen lause asianajajan salassapitovelvollisuudesta on voinut antaa väärän kuvan valvontalautakunnan valtuuksista salassapitomääräysten suhteen. Vaikka salassapitovelvollisuus velvoittaakin asianajajaa ikuisesti, on klausuulissa annettu ymmärtää, että valvontalautakunta määrää tällaiset tiedot salaisiksi.

Valvontalautakunnassa on alkuvuodesta 2020 pyritty puuttumaan klausuulin epäselvyyksiin muotoilemalla se uuteen uskoon:

Tämän päätöksen salassapito määräytyy asianajajista annetun lain 7 j §:n ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n nojalla. Asianajajista annetun lain 5 c §:n 1 momentin perusteella asianajajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä.

Muotoilu on edelleen hyvin yleisluonteinen, mutta tarkoituksena ei olekaan antaa näkemystä käsillä olevan ratkaisun salassapidosta, määräyksestä puhumattakaan. Ratkaisun tai muun kanteluasiakirjan salassapito tulee valvontalautakunnan arvioitavaksi vasta, kun asiakirjaa pyytää muu kuin asian käsittelyyn osallistunut taho, eli muu kuin kantelun kohde tai kantelija. Tällöin asiakirjan antamisessa noudatetaan julkisuuslain 14 §:ssä säädettyä menettelyä (ks. luku 4.2.3.2). Uudistetussa klausuulissa puhutaan kuitenkin edelleen hieman harhaanjohtavasti pysyvästä salassapidosta. Asianajajan salassapitovelvollisuus on ajallisesti rajoittamaton, mutta viranomaisen salassa pidettävä asiakirja ei ole pysyvästi salainen. Salassapitoajasta säädetään julkisuuslain 31 §:ssä.

¹⁰² EOAK 2014/2019 s. 7.

4.2.3 Tiedon saaminen valvontalautakunnan asiakirjasta

4.2.3.1 Valvontaluettelo, julkinen päiväkirja ja julkiset ratkaisuselosteet

Viranomaisella on julkisuuslain mukaan velvollisuus edistää tiedonsaantia. Julkisuuslain nytemmin jo kumotussa 18 §:ssä on säädetty viranomaisen velvollisuudesta hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista ja jo käsitellyistä asioista. Tähän säännökseen perustuen valvontalautakunnalla on valvontaluetteloksi kutsuttu luettelo käsiteltävänä olevista asioista. Valvontaluettelo sisältää kattavat tiedot jokaisesta valvonta- ja palkkioriita-asiasta, joka lautakunnassa on käsitelty tai tullut vireille.¹⁰³

Valvontaluetteloa ei kuitenkaan ole tarkoitettu julkiseksi rekisteriksi, ja siitä ilmenevät tiedot saattavat olla julkisuuslain tai asianajajan salassapitovelvollisuuden nojalla salaisia. Toiminnan avoimuuden edistämiseksi valvontalautakunta on velvoitettu asianajajain 7 h §:ssä lisäksi pitämään käsittelemistään asioista julkista päiväkirjaa, johon on merkittävät tiedot muun muassa kantelijasta, asianajajasta, ratkaisun antamispäivästä ja ratkaisun lopputuloksesta sekä asian käsittelyn vaiheesta. Julkiseen päiväkirjaan merkityt tiedot ovat julkisia riippumatta siitä, että ne muutoin saattaisivat olla julkisuuslain tai salassapitovelvollisuuden seurauksena salassa pidettäviä. Tarvetta julkiselle päiväkirjalle on perusteltu asianajajan palveluita hankkivan tarpeella saada tieto siitä, onko asianajaja, jonka puoleen hän on kääntymässä, ollut valvontamenettelyn kohteena tai asianosaisena palkkioriita-asiassa.¹⁰⁴

Asianajajain 7 i §:ssä säädetään velvollisuudesta laatia jokaisesta ratkaisusta julkinen ratkaisuseloste, josta on ilmentävä muun muassa asianajajan nimi, pääpiirteittäinen selostus asiasta ja ratkaisun perusteluista, asian lopputulos ja sovelletut lainkohdat ja tapaohjeiden kohdat. Varsinaisen ratkaisun sisällölle 7 g §:ssä asetettuihin edellytyksiin verrattuna julkinen ratkaisuseloste on lähinnä tästä tiivistetty versio. Seloste tulisi laatia niin, ettei siitä ilmene mitään sellaisia asianajajan salassapitovelvollisuuden tai julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja, joita asian käsittelyn yhteydessä on tullut valvontalautakunnan tietoon.

¹⁰³ Ylönen 2018, s. 198.

¹⁰⁴ HE 54/2004 vp, s. 28.

Julkinen ratkaisuseloste on tarkoitettu julkiseksi asiakirjaksi, joka on pyynnöstä kenen tahansa saatavilla valvontalautakunnasta.¹⁰⁵

Julkiset ratkaisuselosteet ja julkisesta päiväkirjasta ilmenevät tiedot eivät kuitenkaan ole 7 h §:n 2 momentin ja 7 i §:n 2 momentin mukaan saatavilla ikuisesti. Lain esitöissä tietojen poistamista on perusteltu sillä, että julkista päiväkirjaa ei ole tarkoitettu asianajajia koskeväksi ”mustaksi listaksi”, jonka tiedot olisivat julkisia kuinka kauan tahansa.¹⁰⁶ Lopputuloksen ja seuraamuksen ankaruusasteesta riippuen tiedot poistetaan julkisesta päiväkirjasta 3–10 vuoden kuluttua asian ratkaisemisesta. Julkinen ratkaisuseloste on saatavilla niin kauan, kuin asian tiedot ovat saatavilla julkisesta päiväkirjasta.

Tietojen poistaminen ei kuitenkaan muuta asiakirjojen julkista luonnetta. Kuten todettu, pääsääntönä valvontalautakunnan asiakirjoissa on julkisuus ja asiakirjat ovat salassa pidettäviä vain, jos ne sisältävät lain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Vaikka julkisesta päiväkirjasta olisi poistettu tiedot asianajajaa koskevasta valvonta-asiasta, ovat asiaan liittyvät asiakirjat edelleen julkisuuslain tarkoittamia julkisia asiakirjoja siltä osin, kun ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja. Valvonta-asian ratkaisu tai muu asiakirja on luovutettava sitä pyytävälle henkilölle vielä senkin jälkeen, kun tiedot kyseisestä valvonta-asiasta on poistettu julkisesta päiväkirjasta, edellyttäen tietenkin, ettei asiakirja sisällä lain nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Herää kysymys siitä, onko kanteluasiakirjojen lähtökohtaista julkisuutta ajateltu sen todellisessa laajuudessa julkisesta päiväkirjasta ja erityisesti julkisesta ratkaisuselosteesta säädettäessä. Esitöissä on kyllä todettu, että julkisen päiväkirjan ja ratkaisuselosteen käyttöönottamisella ei ole tarkoitus muuttaa sitä, että julkisuuslakia sovelletaan asianajajayhdistykseen sen käyttäessä julkista valtaa.¹⁰⁷ Ratkaisuselosteiden rinnakkainen järjestelmä muiden valvontamenettelyssä kertyvien asiakirjojen ohella vaikuttaa kuitenkin päällekkäiseltä, kun kaikki asiassa valvontalautakunnalle päätyneet asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Vertailun vuoksi voidaan myös todeta, että YtJulkL:n 25 §:n mukainen julkinen seloste, jolla lienee samanlaisia tarkoituseriä kuin valvontalautakunnan julkisella ratkaisuselosteella, on laadittava juurikin salassa pidettäväksi määrätystä

¹⁰⁵ HE 54/2004 vp, s. 29.

¹⁰⁶ HE 54/2004 vp, s. 28.

¹⁰⁷ HE 54/2004 vp, s. 29.

ratkaisusta. Vuoden 2004 lakiuudistus toi julkisten ratkaisuselosteiden lisäksi muutoksen myös valvontamenettelyn yhteydessä saatujen tietojen salassapitovelvollisuuteen, eikä ilmaisukielto enää koskenut kaikkea, mitä asianajajasta ja hänen oloistaan oli valvontaa suoritettaessa saatu tietää (ks. luku 2.3.2). Ilmaisukielto edellyttää nykyisin asianajajalain 7 j §:n mukaan, että tiedot ovat laissa salaisiksi määrättyjä. Ajatuksen julkisten ratkaisuselosteiden erityisestä tarpeesta selittäisi se, että muu valvonta-asiassa syntyvä aineisto olisi mielletty salassa pidettäväksi.

Julkinen päiväkirja ja julkiset ratkaisuselosteet palvelevat kuitenkin valvontayksikön toiminnassa verrattain tehokkaasti. Ne mahdollistavat tiettyjen tietojen antamisen valvonta-asiasta kenen tahansa valvontayksikön työntekijän toimesta välittömästi pyynnön esittämisen yhteydessä esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostitse ilman, että luovutettavien tietojen julkisuutta ja salassapitoa tarvitsee harkita. Seuraavaksi lähemmin tarkasteltavien julkisuuslain mukaisten tieto- ja asiakirjapyyntöjen määrä kasvaisi huomattavasti, mikäli kenen tahansa saatavilla ei olisi jonkinlaista tiivistelmää asiasta. Ottaen vielä huomioon, että ratkaisuselosteeseen lain nojalla sisällytettävä informaatio pääsääntöisesti antaa pyytäjän tarkoitukseen nähden vähintään riittävät tiedot valvonta-asian sisällöstä ja että kanteluasiakirjoja koskevan tietopyynnön käsittelyssä ja muutoksenhakukelpoisen päätöksen antamisessa voi mennä pitkiäkin aikoja, on julkisella ratkaisuselosteella perusteltu rooli valvontalautakunnan toiminnan avoimuuden edistämisessä. Tämä ei kuitenkaan saa tapahtua kanteluasiakirjojen julkisuuden kustannuksella. Valvontalautakunnan ja valvontayksikön tulee huolehtia siitä, että mahdollisuus myös varsinaisen ratkaisun ja muiden asiakirjojen saamiseen on yleisön tiedossa.

4.2.3.2 Tieto- ja asiakirjapyynnot

Tilanteisiin, joissa valvontalautakunnan ratkaisusta tai käsitellyn asian muista asiakirjoista pyydetään jäljennöstä, sovelletaan julkisuuslain 4 luvun säännöksiä tiedon antamisesta asiakirjasta. Vireillä olevasta asiasta ei julkisesta päiväkirjasta ilmenevien tietojen lisäksi anneta tietoja asianajajalain 7 j §:n 3 momentin nojalla ennen kuin asia on ratkaistu. Menettely valvontayksikössä ja valvontalautakunnassa tiedon antamisesta päätettäessä on julkisuuslain lisäksi määritelty myös valvontalautakunnan työjärjestyksessä.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Valvontalautakunnan työjärjestys, kohta 30.

Julkisuuslain mukainen tietopyyntö on yksilöitävä riittävästi niin, että viranomaisen pystyy sen perusteella selvittämään, mitä asiakirjoja pyyntö koskee (JulkL 13 §). Viranomaisen on noudatettava toiminnassaan hyvää tiedonhallintatapaa ja avustettava asiakirjan yksilöimisessä esimerkiksi diaarin tai muiden hakemistojen avulla, jolloin pyynnön yksilöimiseksi riittää, että pyytjä esittää suuntaa antavia yksilöintitietoja esimerkiksi asiakirjan asiasisällöstä.¹⁰⁹ Valvontalautakunnan osalta tämä edellyttää pyytäjältä lähinnä sen asianajajan nimeämistä, jota koskevia tietoja pyyntö koskee. Pyytäjällä ei siis välttämättä tarvitse olla tiedossaan esimerkiksi valvonta-asian diaarinumeroa, kantelijan tietoja tai ratkaisun päivämäärää, vaan pyydetty asiakirja pystytään valvontayksikössä lähtökohtaisesti yksilöimään valvontaluettelon avulla pelkillä suuntaa antavilla tiedoilla. Jos samaa asianajajaa kohtaan on ollut vireillä useita valvonta-asioita, voivat lisätiedot valvonta-asian asiasisällöstä tai käsittelyn ajankohdasta kuitenkin luonnollisesti olla tarpeen pyytäjän tarkoittaman asian yksilöimiseksi.

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Valvontalautakunnan työjärjestyksessä tämä tehtävä on määrätty valvontayksikön päällikölle, joka selvittää, onko pyydetty asiakirja tai siinä oleva tieto salassa pidettävä ja tekee selvityksen perusteella päätöksen asiakirjan antamisesta. Mikäli asiakirjaa ei yksikön päällikön näkemyksen mukaan voida vuoksi lainkaan tai osittain antaa, tulee hänen 14 §:n 3 momentin mukaisesti esittää tiedon pyytäjälle perustelut arviolleen.¹¹⁰ Päällikön on myös annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa valvontalautakunnan ratkaistavaksi. Jos pyyntö on esitetty kirjallisesti, on päällikön myös erityisesti tiedusteltava, haluaako pyytjä siirtää asian valvontalautakunnan ratkaistavaksi.¹¹¹

Tietopyyntö on 14 §:n 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön esittämisestä. Valvontayksikön päälliköllä on näin 14 vuorokautta aikaa tehdä päätöksensä asiakirjan antamisesta. Mikäli asiakirjaa ei anneta, tulee valvontalautakunnan tai sen jaoston mahdollisimman pian ratkaista asia. Valvontalautakunnan tai jaoston kielteiseen päätökseen

¹⁰⁹ Mäenpää 2017, s. 366; ks. myös HE 30/1998 vp, s. 70.

¹¹⁰ Mäenpää 2017, s. 365.

¹¹¹ ks. HE 30/1998 vp, s. 71.

liitetään valitusosoitus Helsingin hallinto-oikeuteen. Valitusaste on julkisuuslain 33 §:n mukaisesti, muista valvontalautakunnan päätöksistä poiketen, hallintotuomioistuin.

Oikeuskansleri on erään kantelijan kantelun pohjalta kiinnittänyt päätöksessään valvontayksikön päällikön huomiota julkisuuslaissa asiakirjapyyntöön viivytyksettömästä käsittelystä säädettyyn sekä siihen, mitä julkisuuslaissa on säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta ja velvollisuudesta suunnitella asiakirja- ja tietohallinto sekä tietojärjestelmät siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.¹¹² Pyyntöön esittäjä oli 22.8.2018 pyytänyt valvontayksikön päälliköltä julkisia ratkaisuselosteita asioista, joissa kantelun tai palkkioriihahakemuksen kohteena oli ollut eräs valvontalautakunnan entinen puheenjohtaja. Lisäksi oli pyydetty julkisia ratkaisuselosteita kaikista asioista, joiden ratkaisukokoonpanoon kyseinen henkilö oli kuulunut. Pyyntöön esittäjä oli saanut vastauksen asiakirjapyyntönsä yksikön päälliköltä 20.11.2018. Valvontayksikön päällikön antamassa selvityksessä kerrottiin, että kyseessä on ollut erittäin laaja asiakirjatilaus, eikä kantelijan pyytämiä tietoja ratkaisukokoonpanoon osallistuneista jäsenistä ollut yksilöitävissä ja pyynnön mukaisesti toimitettavissa kantelijalle valvontalautakunnan asianhallintajärjestelmästä. Oikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu asiakirjapyyntö on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöön esittämisestä silloinkin, kun asiakirjapyyntö on koskenut suurta määrää asiakirjoja ja asian selvittäminen on aiheuttanut tavanomaista suuremman työmäärän. Päätöksessä on myös todettu, ettei valvontalautakunnan asiakirjahallinto ole ollut kaikilta osin julkisuuslaissa säädetyn hyvän tiedonhallintatavan mukainen.

Käytännössä valvontalautakunnalle esitetyt tietopyynnot ovat harvinaisia ja jaoston käsiteltäväksi asti niitä ei ole päätyntä ainuttakaan.¹¹³ Tämä selittyy pitkälti sillä, että julkisten ratkaisuselosteiden rooli on merkittävä ja valtaosa tietoa kaipaavista ja sitä pyytävistä tyytyvät välittömästi tarjolla olevaan selosteeseen, joka tarjoaa lähtökohtaisesti kattavan kuvauksen itse ratkaisusta. Useimmiten pyynnön kohteena onkin vain tieto siitä,

¹¹² Oikeuskanslerin päätös dnro OKV/1875/1/2018.

¹¹³ Valvontaluettelosta ei ole mahdollista hakea tietoja ratkaisuista tällaisin perustein, mutta valvontalautakunnan puheenjohtajan, asianajaja Harri Tuuren, ja valvontalautakunnan jäsenen, hovioikeudenneuvos Rita Melartinin mukaan valvontalautakunnan tai jaoston ratkaistavaksi ei ole tullut tieto- tai asiakirjapyyntöjä, joissa tiedon salassapito olisi tullut arvioitavaksi. Molemmat ovat toimineet tehtävässään valvontalautakunnassa useita vuosia.

onko asianajaja ollut valvontamenettelyn kohteena ja saanut siitä seuraamuksen. Muita kanteluasiakirjoja, kuten kantelukirjelmää tai asianajajan antamaa vastausta koskevia pyyntöjä esitetään harvoin, ja näissäkkin tapauksissa tietoa pyytänyt henkilö on tyytynyt valvontayksikön päällikön tekemään päätökseen asiakirjan luovuttamisesta, eikä jaoston antamaa valituskelpoista päätöstä ole vaadittu.¹¹⁴

¹¹⁴ Valvontarekisteriin merkitään tiedot ainoastaan vireille tulleista valvonta- ja palkkioriiita-asioista, eli tietoja tietopyyntöjen tarkasta määrästä ei ole saatavilla. Valvontayksikön päällikön sijaisena toimivan Asianajajaliiton pääsihteeri Minna Melenderin mukaan viimeisen vuoden aikana esitettyjen pyyntöjen määrä on ollut noin viiden luokkaa.

5. Tietojen salassapito valvontamenettelyssä

5.1 Kantelun kohdetta velvoittavan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden sisältö

5.1.1 Salassapitovelvollisuudesta

Asianajajan toiminta perustuu asianajajan ja päämiehen väliseen luottamussuhteeseen, minkä syntymisen kannalta keskeinen edellytys on asianajajan salassapitovelvollisuus päämiestään kohtaan. Asianajosalaisuus turvaa osaltaan asiakkaan yksityiselämän suojaa ja luo edellytyksiä myös oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille.¹¹⁵ Salassapitovelvollisuus voi täyttää tehtävänsä vain, jos tietojen luottamuksellisenä säilyminen on lain säännöksillä taattu.¹¹⁶

Asianajajan salassapitovelvollisuudesta on säädetty asianajajalain 5 c §:ssä ja samansisältöisellä ohjeella myös tapaohjeiden 3.4 kohdassa. Lainkohdan mukaan asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liikesalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon. Tämän salassapitovelvollisuuden rikkominen on rikoslain (39/1889, RL) 38 luvun 1 §:n mukaan säädetty sakolla tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistuksella rangaistavaksi teoksi. Lisäksi asianajajaa koskevasta salassapitovelvollisuudesta säädetään OK 15 luvun 17 §:ssä, joka koskee oikeudenkäyntiavustajan tehtävässä päämieheltä saatuja yksityisiä tai perheen salaisuuksia tai liikesalaisuutta. Asianajajalain salassapitosäännös on OK 15:17 säännöstä

¹¹⁵ KKO 2006:61.

¹¹⁶ Peltonen 2005, s. 214.

laajempi ja kattaa myös muissa kuin tuomioistuimen menettelyyn liittyvissä toimeksiannoissa asiakkaalta saadut tiedot.¹¹⁷

Asianajajalain 5 c §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä yksityisen tai perheen salaisuuden on katsottu voivan olla lähes mikä tahansa yksityisen henkilön tai hänen perheensä taloudellista tai terveydellistä tilaa, ihmissuhteita tai muuta sellaista asiaa koskeva seikka.¹¹⁸ Salaisuuden edellytyksenä on kuitenkin, ettei seikka ole yleisesti tunnettu ja että sen säilymisestä salaisuutena on sen omistajalle etua.¹¹⁹ Liike- ja ammattisalaisuuden osalta johtoa voitaneen hakea liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:n liikesalaisuuden määritelmästä: liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa, joka ei ole tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa, ja joilla on tämän vuoksi arvoa elinkeinotoiminnassa ja jonka suojaamiseksi tiedon laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin.

Valvontalautakunnan ja sen edeltäjän kurinpitolautakunnan ratkaisukäytännössä salassapitovelvollisuuden alaiseksi tiedoksi on katsottu esimerkiksi veroviraston asianajajalle esittämä pyyntö ryhtyä erään yhtiön konkurssipesän väliaikaiseksi pesänhoitajaksi¹²⁰ sekä tieto asianajajan asiakkaan ja tämän vastapuolen henkilöllisyydestä sekä kyseessä olevan asian laadusta.¹²¹ Etenkin jälkimmäisen ratkaisun osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että ratkaisu on annettu ennen tapaohjeiden uudistusta vuonna 2009, jolloin asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden välinen terminologinen ero on otettu osaksi sääntelyä.

Asianajajan salassapitovelvollisuuden on erityisesti vanhemmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa katsottu koskevan vain asianajajan oman päämiehen salaisuuksia. Tuoreemmissa julkaisuissa on kuitenkin esitetty, että myös tehtävässä saadut tiedot

¹¹⁷ HE 94/1993 vp, s. 224.

¹¹⁸ HE 94/1993 vp, s. 243.

¹¹⁹ Esko – Könkkölä 2004, s. 358.

¹²⁰ Kurinpitolautakunta 10.5.2001, 34 §: asianajaja oli paljastanut velallisyhtiölle, että sitä tullaan hakemaan konkurssiin ja että häntä oli pyydetty väliaikaiseksi pesänhoitajaksi. Asianajajalle määrättiin seuraamukseksi varoitus.

¹²¹ Valvontalautakunnan 1. jaosto 28.5.2007, 10 §: asianajaja oli keskustellut puhelimesta asiakkaansa kanssa tapaamisen aikana, jossa toinen asiakas oli ollut läsnä ja kuullut puhelinkeskustelun. Paikalla ollut asiakas sai näin tietää toisen asiakkaan ja tämän vastapuolen henkilöllisyyden sekä sen, mistä toimeksiannossa oli ollut kyse. Asianajajalle määrättiin seuraamukseksi varoitus.

asiakkaan vastapuolen tai todistajan salaisuuksista kuuluisivat salassapitovelvollisuuden piiriin.¹²²

Lupalakimiesten salassapitovelvollisuudesta on säädetty LupaL 8.1 §:n 4 kohdassa sanamuodoltaan asianajajalain 5 c §:ää vastaavalla säännöksellä sillä erolla, että kyseistä pykälää sovelletaan ainoastaan lupalakimiehen niihin toimeksiantoihin, joissa hän toimii oikeudenkäyntiavustajan tehtävissä tai määräysenvaraisissa tehtävissä. Julkisten oikeusavustajien salassapitovelvollisuus perustuu oikeusapulain ja valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain kautta hyvän asianajajatavan asettamaan salassapitovelvollisuuteen sekä valtion virkamiehiä koskevaan salassapitovelvollisuuteen.¹²³ Lupalakimiestä ja julkista oikeusavustajaa koskee luonnollisesti myös OK 15:17 säännös.

Tämän tutkielman tarkoituksien kannalta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista perehtyä tätä tarkemmin salassapitovelvollisuuden laajuuteen tai sen säädöspohjan eroihin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja lupalakimiesten kohdalla. Valvontamenettelyn näkökulmasta katsottuna huomion arvoista on ennen kaikkea se, että salassapitovelvollisuudesta on kantelun kohteena olevan tahon nimikkeestä riippumatta säädetty lain tasolla.

5.1.2 Vaitiolovelvollisuus suhteessa salassapitovelvollisuuteen

Ero salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden välille tehtiin tapaohjeiden uudistuksen myötä vuonna 2009, jolloin tapaohjeisiin lisättiin kohtaan 3.4 salassapitovelvollisuuden rinnalle velvollisuus olla luvattomasti ilmaisematta myöskään ” *muita tietoja, joita [asianajaja] on tehtävää hoitaessaan saanut tietää asiakkaasta ja tämän oloista*”.

Asianajajalain 5 c §:n salassapitovelvollisuus vaikuttaisi sanamuotonsa perusteella soveltuvan ainoastaan salaisuuksiin, eikä julkinen tieto voisi siten olla salassapitovelvollisuuden kohteena. Tapaohjeissa määritelty vaitiolovelvollisuus sen sijaan

¹²² Peltonen 2012, s. 136–137 ja Ylönen 2018, s. 82 ovat sillä kannalla, että salassapitovelvollisuus koskee ainoastaan päämiehen salaisuuksia. Fredman 2013, s. 184 on esittänyt, että yhteiskunnan kehityksen myötä myös vastapuolen ja todistajan salaisuudet tulisi suojata.

¹²³ Julkisen oikeusavustajan salassapitovelvollisuudesta ks. tarkemmin esim. Peltonen 2005, s. 223.

edellyttää, että asianajaja pysyy vaiti ja on levittämättä myöskään julkisista lähteistä saatavilla olevia asiakasta koskevia tietoja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi päämiehen puolesta laaditut ja tuomioistuimelle toimitetut lausumat ja asiakirjat, päämiehelle aiemmin tuomitut rangaistukset tai riita-asiassa annetut tuomiot, tuomioistuimen julkisesta pöytäkirjasta ilmenevät tiedot, päämiehen perhesuhteet ja ylipäättään asianajajan ja asiakkaan toimeksiantosuhteen olemassaolo.¹²⁴ Vaitiolovelvollisuus käsittää siis kaiken sellaisen asianajajan asiakasta koskevan tiedon, joka ei ole salassapitovelvollisuuden alaista.

Lupalakimiehen vaitiolovelvollisuus on ilmaistu LupaL 8.1 §:n 5 kohdassa, jälleen asianajajan vaitiolovelvollisuuden määrittelevän tapaohjeiden kohdan sanamuodon mukaisesti. Eräässä valvontalautakunnan ratkaisussa lupalakimiehen katsottiin rikkoneen vaitiolovelvollisuuttaan liittäessään hovioikeudelle osoitettuun oikeusavun mukaisen palkkion maksamista koskevaan valitukseen päämiehelleen useita vuosia aiemmin laatimansa tuomion purkua koskevan hakemuksen. Valvontalautakunta totesi, että kyseessä oli ollut julkinen asiakirja eikä sen liittäminen valitukseen ollut siten ollut lupalakimiehen salassapitovelvollisuuden vastaista. Valvontalautakunta katsoi kuitenkin, että lupalakimiehen vaitiolovelvollisuus koski myös sellaisia asiakkaasta tehtävää hoidettaessa saatua tietoa, joka sinänsä olisi saatavilla julkisista lähteistä.¹²⁵

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuudet ovat tapaohjeiden 4.3 kohdan mukaan ajallisesti rajoittamattomia.

5.2 Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus valvontamenettelyssä

Rajanveto salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden välillä voi tuntua keinotekoiselta erityisesti, jos salassapitovelvollisuuden alaa tulkitaan lain esitöiden mukaisessa laajuudessa. Tällöin ”salaisuus” voi olla lähes mikä tahansa seikka, joka ei ole yleisesti tunnettu¹²⁶ – kriteeri, jonka myös monet julkiset tiedot täyttävät. Tietyissä yhteyksissä erolla kuitenkin on merkitystä. Ensinnäkin vain salassapitovelvollisuuden rikkominen voi olla RL 38 luvun 1 §:ssä tarkoitettu salassapitorikos. Valvontamenettelyssä

¹²⁴ Ylönen 2018, s. 322; Fredman 2013, s. 199–200. Ks. myös Fredman 2009, s. 230–231.

¹²⁵ Valvontalautakunnan 3. jaosto 4.6.2020, 10 § (ei lainvoimainen): varoitus.

¹²⁶ HE 94/1993, s. 243.

arvioidaan menettelyn hyvän asianajajataivan mukaisuutta, eli seuraamus voidaan määrätä niin salassapito- kuin vaitiolovelvollisuudenkin rikkomisesta. Velvollisuuksien välisellä rajanvedolla on kuitenkin merkitystä sen suhteen, mitä tietoja asianajaja voi valvontamenettelyssä antaa ilman, että ne tulisivat menettelyn myötä julkisiksi.

5.2.1 Vaitiolovelvollisuuden ongelma

Kuten edellä on todettu, sovelletaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen julkisuuslain säännöksiä, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on laissa säädetty salassa pidettäväksi, jos viranomainen on lain nojalla määrännyt sen salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Asianajajalaissa valvontalautakunnan jäsenen vaitiolovelvollisuudesta on säädetty 7 k §:ssä, jonka mukaan jäsen ei saa oikeudettomasti ilmaista sellaista laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, jonka hän on valvonta-asiaa käsitellessään saanut tietää. Ennen vuotta 2004 tämä vaitiolovelvollisuus kuitenkin kattoi ei vain laissa salassa pidettäväksi säädetty, vaan kaikki asianajajaa ja hänen toimintaansa koskevat tiedot, jotka valvonnan yhteydessä ovat tulleet tietoon (ks. luku 2.3.2). Julkisuuslain 22 §:stä seurasi siis asianajajalain asettaman vaitiolovelvollisuuden kautta se, että kaikki silloisen kurinpitolautakunnan asiakirjat olivat salassa pidettäviä. Nykyisessä muodossaan asianajajalain 7 k §:sta seuraa vain se, että 5 c §:n salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia (tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi säädettyjä) tietoja sisältävät asiakirjat ovat salaisia. Toisin sanoen asianajajan valvontalautakunnalle luovuttama asiakasta koskeva tieto voi olla valvontalautakunnassa salassa pidettävä vain, jos se kuuluu asianajajan *salassapitovelvollisuuden* piiriin. Niille tiedoille, joista asianajajan pysyttävä vaiti vain tapaohjeiden vaitiolovelvollisuuden nojalla, kuten asiakkaan henkilöllisyys tai toimeksiantosuhteen olemassaolo, ei siten ole salassapitoperustetta.

Vaitiolovelvollisuuden alaiset tiedot voivat tietenkin olla viranomaisen asiakirjassa salassa pidettäviä jollakin muulla perusteella. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin luettelo sisältää useita esimerkiksi yksityistä intressiä, yksityiselämää ja henkilökohtaisia oloja suojaavia

salassapitoperusteita; 32 kohdassa salassa pidettäväksi on säädetty muun muassa tiedot henkilön perhe-elämästä, elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, poliittisesta vakaumuksesta, mielipiteistä ja osallistumisesta yhdistystoimintaan. Salassa pidettäviä ovat 25 kohdan mukaan myös henkilön terveydentilaa koskevat tiedot. Sellaisia asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, joita ei mikään julkisuuslain tai muussakaan laissa säädetty salassapitoperuste suojaa, ovat lähinnä muista julkisista lähteistä saatavilla olevat tiedot, kuten esimerkiksi julkisista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevät asiakasta koskevat tiedot.

Asianajajan vaitiolovelvollisuuden alaisten tietojen paljastuminen valvontamenettelyssä vaikuttaa helposti merkitykseltään vähäiseltä ongelmalta. Jos tällaiset tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia ja mahdollisesti muutakin kautta selvitettävissä ja saatavilla, mitä vahinkoa voi seurata niiden julkiseksi tulemisessa osana valvonta-asian asiakirjoja? Otetaan esimerkiksi tilanne, jossa asianajajan päämies on tuomittu rikoksesta ja asianajajan on valvontalautakunnan esittämään selvityspyyntöön avoimesti ja totuudenmukaisesti vastatakseen ollut tarkoituksenmukaista liittää vastaukseensa päämiehen asiassa annettu tuomio, joka on ollut kokonaisuudessaan julkinen ja siten sellaisenaan kenen tahansa saatavilla tuomioistuimesta pyytämällä. Se, että samainen asiakirja on valvonta-asian myötä saatavilla myös valvontalautakunnasta osana asianajajan vastausta, tuskin lisää tuomion yleistä tunnettuutta. Asiakirjaa pyytävän on kyettävä riittävällä tarkkuudella yksilöimään pyynnön kohteena asiakirja. Kanteluasiakirjat eivät ole yleisesti esimerkiksi internetistä saatavilla, vaan niitä haluavan täytyy esittää yksilöity pyyntö valvontalautakunnalle (ks. asiakirjapyynnöistä luku 4.2.3.2). Esimerkin tuomio ei näin ollen päätyne aiempaa laajempaan levitykseen tai tule yleiseen tietoon.

Tilanne on kuitenkin ongelmallinen kantelun kohteena olevan asianajajan näkökulmasta. Asianajajan tulee antaa häneltä pyydetty tiedot ja selvitykset valvontalautakunnalle avoimesti ja totuudenmukaisesti, eikä tällaisia tietoja voi kieltäytyä antamasta vetoamalla salassapito- tai vaitiolovelvollisuuteen.¹²⁷ Asianajaja ei voi kieltäytyä antamasta valvontalautakunnalle vaitiolovelvollisuutensa piiriin kuuluvia tietoja jos ne ovat valvonta-asian selvittämiseksi tarpeellisia, vaikka valvontalautakunnalla ei ole mahdollisuutta estää

¹²⁷ AAL 7 d §:n 3 mom. ja tapaohjeet 12.1 kohta.

tietojen tuloa julkisiksi ratkaisun antamisen jälkeen.¹²⁸ Jos kantelussa on kyse asianajajan hoitamasta toimeksiannosta (eikä esimerkiksi vapaa-ajalla tapahtuneesta menettelystä), ei vastaaminen ole mahdollista ilman vaitiolovelvollisuuden alaisten tietojen antamista. Onhan toimeksiantosuhteen olemassaolokin jo tieto, josta asianajajan tulee pysyä vaiti.¹²⁹

Asianajaja voi tapaohjeiden 4.3 kohdan mukaan vapautua vaitiolovelvollisuudestaan, jos asiakas, ketä velvollisuus suojaa, antaa tietojen paljastamiseen luvan. Markku Fredman on perustellusti katsonut, että kantelijan ollessa asianajajan oma päämies, kantaa hän itse kantelun tehdessään riskin siitä, että häntä koskevia tietoja tulee vaitiolovelvollisuudesta huolimatta esille.¹³⁰ Jos kantelijana on jokin muu taho, esimerkiksi asiakkaan vastapuoli, eikä asianajaja saa asiakkaaltaan lupaa tietojen paljastamiseen, joutuu asianajaja tekemään valinnan vaitiolovelvollisuutensa ja vastaamisvelvollisuutensa välillä.

Fredman on katsonut ratkaisun löytyvän normihierarkian avulla. Velvollisuudesta antaa tiedot avoimesti ja totuudenmukaisesti säädetään tapaohjeiden lisäksi asianajajalaissa, mutta vaitiolovelvollisuudesta ainoastaan tapaohjeissa. Kurinpidollista seuraamusta ei asianajajalle voida vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta valvontamenettelyssä määrätä, jos velvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttaminen valvontalautakunnalle on ollut asian selvittämiseksi tarpeellista.¹³¹ Asianajajan tulee siis näiden kahden velvollisuuden ristiriitatilanteessa noudattaa ensisijaisesti laissa säädettyä vastaamisvelvollisuuttaan. Menettelyllisesti tämä ratkaisu lienee tyydyttävä, mutta asianajajan asiakkaan kannalta tilanne on kyseenalainen. Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on säädetty asiakkaan suojaksi. Asianajajan ja asiakkaan välinen, tehtävän hoitamiseksi välttämätön luottamussuhde perustuu siihen, että asiakas voi luottaa asianajajalle antamiensa tietojen säilyvän vain asianajajan tiedossa. Normihierarkiaan perustuva selitys siitä, miksi jotkin asiakkaan tiedot saattavat hänen tahtomattaan tulla ilmi valvontamenettelyssä, vaikka niiden paljastaminen muutoin olisi kiellettyä, on vaikeasti sovitettavissa yhteen yleisen oikeustajun kanssa.

¹²⁸ Fredman 2009, s. 235.

¹²⁹ Ylönen 2018, s. 322.

¹³⁰ Fredman 2009, s. 235.

¹³¹ Fredman 2009, s. 235–236.

5.2.2 Lupalakimiehen vaitiolovelvollisuudesta

Asianajajan vaitiolovelvollisuuden haaste valvontamenettelyn kannalta on siis sen perustuminen lakia alemmanasteiseen säännökseen. Lupalakimiehen vaitiolovelvollisuus (LupaL 8.1 §:n 5 kohta) vastaa sanamuodoltaan ja laajuudeltaan tapaohjeisiin kirjattua vaitiolovelvollisuutta,¹³² mutta siitä on säädetty lailla.

Asettaako tämä lupalakimiehen asianajajaan nähden eri asemaan valvontamenettelyyn liittyvien salassapitokysymysten suhteen? LupaL 19 §:ssä on asianajajalain 7 j §:ää vastaava säännös julkisuuslain soveltumisesta valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta-asiassa, ellei lupalakimiehen *salassapitovelvollisuudesta* muuta johdu.

LupaL:n 8.1 §:n 4 ja 5 kohdissa ei ole käytetty salassapito- ja vaitioloterminologiaa, eikä lakitekstin perusteella siten ole yksiselitteisen selvää, mitä 19 §:ssä mainitulla salassapitovelvollisuudella tarkoitetaan. Esimerkiksi OK 15:17 säännös oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuudesta kattoi ennen vuotta 2016 yksityisen ja perheen salaisuuksien lisäksi myös muut tehtävää hoidettaessa saadut luottamukselliset tiedot, eli salassapitovelvollisuudella ei siis ole tarkoitettu pelkkiä ”salaisuuksia”, vaan myös muut tiedot ovat voineet kuulua sen alaisuuteen. Myös asianajajalain esitöissä on yllä esitetyn mukaisesti katsottu salaisuuden kattavan lähes minkä tahansa seikan, joka ei ole yleisesti tunnettu.¹³³ Lupalakimiehen salassapitovelvollisuuden voisi tulkita kattavan sekä LupaL 8.1 §:n 4 kohdan kiellon ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta tai liikesalaisuutta, että 5 kohdan kiellon ilmaista muita asiakasta ja tämän oloja koskevia tietoja. Tällöin lupalakimiehen salassapitovelvollisuuteen kuuluisivat myös sellaiset tiedot, jotka tapaohjeiden mukaan kuuluvat ”vain” asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin. Lupalakimiehen asiakkaan tiedot olisivat tämän tulkinnan seurauksena asianajajan asiakkaan tietoja laajemmin salassa pidettäviä myös valvontamenettelyssä.

Ottaen kuitenkin huomioon, että lupalakimiehen velvollisuuksia määriteltäessä tarkoituksena on ollut, että lupalakimies olisi velvollinen noudattamaan asiallisesti samansisältöisiä ammattieettisiä sääntöjä kuin asianajajat ja että LupaL 8 §:n

¹³² Rinnastus tehty myös Ylönen 2018, s. 323.

¹³³ ks. yllä luku 5.2 ja HE 94/1993, s. 243.

velvollisuuksien tarkemmasta sisällöstä johtoa on tarkoitus hakea hyvästä asianajajatastavasta ja sitä koskevasta soveltamiskäytännöstä,¹³⁴ lienee perusteltua omaksua tapaohjeissa käytetty terminologia myös lupalakimiehen velvollisuuksia tulkittaessa. LupaL 19 §:n tarkoittamaa salassapitovelvollisuutta ei siis tulisi ulottaa käsittämään 8.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja, asianajajan vaitiolovelvollisuutta vastaavia tietoja. Tätä tukee myös OK 15:17 nykyinen muoto, jossa ei enää mainita muita luottamuksellisia tietoja, vaan vastaa asianajajalain 5 c §:n ja LupaL:n 8.1 §:n 4 kohdan muotoilua. Lain esitöissä on nimenomaisesti todettu uudistuksen tarkoituksiksi velvollisuuden yhdenmukaistaminen ”asianajajien ja nk. lupalakimiesten salassapitovelvollisuuden kanssa”.¹³⁵

Tämä johdonmukaistaa myös valvontamenettelyn julkisuutta koskevan asetelman, joka muutoin johtaisi valvontalautakunnan asiakirjojen epäyhdenmukaisiin salassapitoedellytyksiin kantelun kohteena olevasta tahosta riippuen. Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää sitä, että asianajajan vaitiolovelvollisuuden alaiset tiedot tulisivat julkiseksi valvontamenettelyn myötä, mutta mikäli samaa toimeksiantoa hoitaisi lupalakimies, olisivat kyseiset asiakasta koskevat tiedot ”turvassa” myös valvontamenettelyssä.

5.3 Muut perusteet tietojen salassapidolle

Valvontalautakunnan asiakirjan salassapito voi tietenkin asianajosalaisuuden lisäksi perustua myös muuhun salassapitoperusteeseen. Valvontamenettelyssä kyseeseen tulevat lähinnä asianajajan yksityiselämää ja yksityisyyttä sekä liike- ja ammatillisuutta suojaavat salassapitoperusteet. Vaikka kantelijan toimittamat asiakirjat eivät lähtökohtaisesti voi olla salassa pidettäviä kantelun kohteelta eli valvonta-asian asianosaiselta (ks. luku 4.2.1), voivat nekin sisältää esimerkiksi julkisuuslain nojalla ulkopuolisilta tahoilta salaisia tietoja.

Esimerkiksi asioissa, joissa seuraamukseksi harkitaan seuraamusmaksua, on oikeasuhtaisen seuraamuksen määrittämiseksi maksun määrästä päätettäessä otettava huomioon menettelyn moitittavuuden lisäksi myös kantelun kohteen taloudelliset olot. Tätä varten kantelun

¹³⁴ HE 318/2010 vp, s. 1 ja 31.

¹³⁵ HE 46/2014 vp, s. 44–45.

kohdetta pyydetään antamaan taloudellisista oloistaan selvitys, josta ilmenevät tiedot merkitään valvontalautakunnan ratkaisuun. Selvitystä tai siitä ilmeneviä tietoja ei toimiteta kantelijan tietoon.¹³⁶ Vaikka ratkaisu muilta osin olisi julkinen, ei taloudellista selvitystä koskevia tietoja voida asiakirjapyyntöön yhteydessä luovuttaa myöskään muille tahoille.

Eräissä valvontalautakunnan täysistunnossa yhdessä käsitellyissä asioissa asianajaja toimitti valvontalautakunnalle julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettävän selvityksen sairaudestaan, jolla oli voinut olla vaikutusta asiakasvarojen hoitoon liittyvässä virheellisessä menettelyssä.¹³⁷ Asioita koskevista julkisista ratkaisuselosteista ei ilmene tarkempia tietoja sairaudesta tai selvityksen sisällöstä, eikä tällaista tietoa pitäisi olla mahdollista saada valvontalautakunnalta myöskään julkisuuslain 4 luvun mukaisen asiakirjapyyntöön esittämällä. Huomionarvoista kuitenkin on, että muutoksenhakuvaiheessa Helsingin hovioikeuden antamasta julkisesta päätöksestä ilmenee huomattavasti yksityiskohtaisempia tietoja asianajajan sairaudesta. Kysymykseen julkisuudesta ja salassapidosta muutoksenhaun yhteydessä palataan jäljempänä luvussa 6.

Eräissä valvonta-asiassa arvioinnin kohteena oli asianajotoimiston laskutuksen hyvän asianajajataivan mukaisuus. Asianajaja valitti valvonta-asiassa annetusta ratkaisusta hovioikeuteen ja vaati muun muassa, että ratkaisusta laaditusta julkisesta ratkaisuselosteesta poistettaisiin tiedot, jotka olivat liittyneet asianajajan toimeksiannoissa käytettyjen palkkiosopimusten sisältöön. Asianajajan mukaan toimeksiantosopimusten sopimistapa ja niistä veloittavat palkkiot olivat sekä asianajotoimiston että päämiehen liikesalaisuuksia sekä lisäksi asianajosalaisuuksia, ja käytetyn palkkiojärjestelmän paljastuminen aiheuttaisi haittaa päämiehille kilpailuedun vuoksi. Hovioikeus kuitenkin totesi, että julkisessa ratkaisuselosteesta ei ollut mainittu asianajajan päämiesten nimiä tai muitakaan yksilöintitietoja, tai laskutussopimusten yksityiskohtaisia ehtoja. Selosteesta ilmeni ainoastaan toimeksiannoissa käytetty palkkioperuste. Hovioikeus katsoi näin ollen, että julkisesta ratkaisuselosteesta ilmenevien laskutusta koskevien tietojen paljastuminen ei ollut omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa päämiehille, eikä julkinen ratkaisuseloste ollut sisältänyt liikesalaisuuksina salassa pidettäviä tietoja.¹³⁸

¹³⁶ AAL 7 §:n 4 momentti; valvontalautakunnan työjärjestys, kohta 20.

¹³⁷ Valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 6–7 §; HelHo 5.6.2020 nro 760 ja nro 761.

¹³⁸ Valvontalautakunnan täysistunto 23.10.2017, 2 §; HelHO 28.11.2018, nro 1566.

Kantelijan tietoja on valvontalautakunnassa salattu esimerkiksi silloin, kun kantelijana on ollut turvapaikanhakija. Valvontalautakunta on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan nojalla merkinnyt salaisiksi kantelijoiden nimitiedot useissa asioissa, jotka ovat koskeneet lupalakimiehen menettelyä turvapaikanhakijoiden avustajana turvapaikka-asioissa.¹³⁹

¹³⁹ Ks. esim. valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 3 ja 5 §.

6. Muutoksenhaku valvonta-asiassa

6.1 Yleistä muutoksenhausta valvonta-asioissa

Muutoksenhakuoikeus valvontalautakunnan ratkaisuksista Helsingin hovioikeuteen on asianajajalla, jota valvonta-asia koskee, sekä oikeuskanslerilla (AAL 10 §). Vuonna 2019 muutosta valvontalautakunnan ratkaisuihin haettiin 31 asiassa. Vastaavat luvut olivat 23 vuonna 2018 ja 19 vuonna 2017. Valtaosassa asioista hovioikeus on pysyttänyt valvontalautakunnan ratkaisun. Valituslupaa Korkeimpaan oikeuteen on haettu vuosittain 5–6 asiassa.¹⁴⁰ Keskimäärin muutosta haetaan noin 5 prosenttiin valvontalautakunnan ratkaisuksista.

6.2 Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus yleisissä tuomioistuimissa

Viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien muiden tahojen lisäksi myös yleisissä tuomioistuimissa sovellettiin asiakirjojen julkisuuteen pääsääntöisesti julkisuuslakia, kunnes YtJulkL tuli voimaan 1.10.2007.¹⁴¹ Tähän saakka valvonta-asiassa syntyvien asiakirjojen julkisuudelle ja salassapidolle oli samat edellytykset sekä valvontalautakunnassa, että muutoksenhakutuomioistuimissa. YtJulkL:n tavoitteena on kuitenkin ollut lisätä oikeudenkäynnin julkisuutta ja erityisesti supistaa mahdollisuuksia soikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidolle niin, että aiempaa vähäisempi osa asiakirjoista

¹⁴⁰ Valvontakertomukset 2017 (s. 52), 2018 (s. 65) ja 2019 (s. 49).

¹⁴¹ Oikeudenkäynnin julkisuudesta säädettiin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa (945/1984, kumottu), jonka 9 §:ssä viitattiin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden osalta julkisuuslakiin. Ks. myös HE 13/2006, s. 33.

olisi suoraan lain nojalla salassa pidettäviä.¹⁴² YtJulkL:n lähtökohtana asiakirjajulkisuudelle on, että oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei YtJulkL:ssa tai muussa laissa toisin säädetä (1 §). Edellytyksenä julkisuudesta poikkeamiselle on siis laissa säädetty salassapitoperuste. Asiakirjan salassapidosta säädetään lain 9 ja 10 §:ssä ja salassapitoajasta 11 §:ssä.

YtJulkL 9 §:ssä säädetään salaisuuksista, jotka suojataan yleisissä tuomioistuimissa viran puolesta eli suoraan lain nojalla. Tällaisten suoraan salassa pidettävien oikeudenkäyntiasiakirjojen määrä on YtJulkL:n voimaantulon myötä merkittävästi aiempaa vähäisempi.¹⁴³ Asianosaisen ei siis tarvitse erikseen pyytää tiedon salaiseksi määräämistä tuomioistuimelta, jos tieto kuuluu 9 §:ssä lueteltujen salaisuuksien piiriin. Viran puolesta salaisena pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämästä ja terveydentilasta (1 momentin 2 kohta), joiden osalta salassapidon tarve perustuu perustuslain yksityisyyden suojaa koskevaan 10 §:ään.¹⁴⁴ Asianajosalaisuudet eivät sisälly 9 §:n luetteloon viran puolesta salattavista tiedoista.

YtJulkL 10 § sen sijaan on asianajajan valvonta-asiassa tekemän valituksen kannalta merkityksellisempi. Tuomioistuimella on viran puolesta sovellettavien salassapitoperusteiden lisäksi tietyin edellytyksin mahdollisuus myös muiden oikeudenkäyntiasiakirjojen salassa pidettäväksi määräämiselle asianosaisen tai sivullisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.¹⁴⁵ Salassapitomääräys edellyttää, että asiakirja sisältää muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Käytännön kannalta merkittävimpiä muiden lakien salassapitosäädöksiä ovat julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet, mutta myös asianajajalain 5 c §:n salassapitovelvollisuus voi tulla YtJulkL 10 §:ää sovellettaessa kysymykseen. Pelkkä laissa säädetty salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan yksin riitä salassapitomääräyksen antamiselle. Salassapitomääräys edellyttää lisäksi, että tietojen julkiseksi tulemisesta voisi aiheutua *merkittävää* haittaa tai vahinkoa niille eduille, joita laissa säädetty salassapitovelvollisuus suojaa, ja että vahingon aiheutuminen on vieläpä *todennäköistä*. Uskottavan selvityksen esittäminen haitan aiheutumisesta on pyynnön esittäjän vastuulla.¹⁴⁶ Ero on merkittävä julkisuuslakiin verrattuna, jossa pelkkä laissa

¹⁴² HE 13/2006, s. 1.

¹⁴³ Frände ym. 2012, s. 153.

¹⁴⁴ HE 13/2006, s. 33 ja 39.

¹⁴⁵ HE 13/2006, s. 44, ks. myös Frände ym. 2012, s. 156.

¹⁴⁶ HE 13/2006, s. 44.

säädetty salassapitovelvollisuus tekee viranomaisen asiakirjasta salassa pidettävän (JulkL 22 §).

YtJulkL:ssa on säädetty myös salaisiksi säädettyjen tai määrättyjen oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapitoajasta. Lain 10 §:n salassapitomääräyksen perusteella salaiset asiakirjat voidaan määrätä salassa pidettäväksi enintään 60 vuodeksi, jos kyse on yksityiselämän suojaamistarkoituksessa salatuista tiedosta, ja enintään 25 vuodeksi muiden syiden perusteella salaisten tietojen osalta. Valvonta-asioissa hovioikeus on pääsääntöisesti määrännyt salassa pidettävät asiakirjat salaisiksi 10 vuodeksi.¹⁴⁷

6.3 Valvonta-asian asiakirjat yleisissä tuomioistuimissa

6.3.1 Sovellettavan lain vaikutus julkisuuden arviointiin

Asianajosalaisuudet on siis mahdollista määrätä hovioikeudessa salassa pidettäväksi YtJulkL 10 §:n nojalla, jos lainkohdan edellytykset salassapidolle täyttyvät. Selvää on, että asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja ei hovioikeudessakaan voida määrätä salaisiksi, koska 10 §:n salassapitomääräys edellyttää laissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Edes asianajajan salassapitovelvollisuuden alaiset tiedot eivät välttämättä kuitenkaan tule valitusprosessissa salaisiksi määräytyiksi. Kriteeri laissa säädetystä salassapitovelvollisuudesta kyllä täyttyy, mutta salassapitomääräys edellyttää lisäksi todennäköistä merkityksellisen haitan tai vahingon aiheutumista tiedon paljastumisesta.

Hovioikeuden valvonta-asioita koskevissa valitusasioissa antamista ratkaisuksista, joissa hovioikeus on määrännyt valvonta-asian asiakirjoja ja Asianajajaliiton hallituksen lausuntoja YtJulkL 10 §:n nojalla salassa pidettäväksi, ei ilmene, millä perusteilla vahinkoedellytyslausekkeen on katsottu täyttyvän tai muutoinkaan perusteltu salassapitomääräyksen antamista.¹⁴⁸ Hovioikeus on kuitenkin laatinut valvonta-asioden julkisuudesta hovioikeudessa koskevan menettelytapasuosituksen, jonka mukaan

¹⁴⁷ Ks. esim. HelHO 21.2.2017 nro 215, HelHO 20.8.2019 nro 1013, HelHO 1.6.2020 nro 731.

¹⁴⁸ Ks. esim. alaviitteessä 147 mainitut hovioikeuden ratkaisut. Ratkaisuihin hovioikeus on tyytynyt ainoastaan toteamaan, että hovioikeudelle toimitetut ja hovioikeuteen jäävät salainen -leimalla merkityt asiakirjat on pidettävä salassa 10 vuotta.

tapauskohtaisesti arvioitavaksi tulee tarve sisällyttää salassa pidettävien tietoja asiassa annettavaan ratkaisuun kuin myös se, onko hovioikeuden ratkaisu tämän vuoksi määrättävä joiltain osin salassa pidettäväksi.¹⁴⁹

Asianajajan salassapitovelvollisuuden alaiset tiedot voidaan YtJulkL 10 §:n nojalla määrätä salaisiksi lähtökohtaisesti vain asianosaisen eli asianajajan vaatimuksesta. Asianajaja on valvontalautakunnan ratkaisusta valittaessaan edelleen velvollinen säilyttämään päämiehensä salaisuudet ja kiinnittämään huomiota siihen, etteivät asianajosalaisuuden alaiset tiedot tule julkisiksi hovioikeudessa. Asianajajan tulee siksi vaatia salassapitomääräystä asianajajalain 5 c §:n nojalla salassa pidettäviä tietoja koskien ja esittää vaatimuksensa tueksi YtJulkL 10 §:n tarkoittamat perusteet salassapidolle.¹⁵⁰

Selvää lienee samoin perustein kuin luvussa 5.2.1 on todettu vaitiolovelvollisuuden alaisten tietojen paljastumisesta valvontamenettelyssä, ettei asianajajalle voida määrätä seuraamusta myöskään asianajosalaisuuksien paljastumisesta hovioikeudessa, jos asianajaja kuitenkin on salassapitovaatimuksen esittänyt, mutta tuomioistuin on arvioinut, ettei vahinkoedellytys ole täyttynyt. Jos vaatimuksen esittäminen laiminlyödään, voisi asianajajan menettelyn hyvän asianajajatavan mukaisuutta arvioida valvontalautakunnassa toisin. Valvontalautakunnan ratkaisukäytännössä ei kuitenkaan toistaiseksi ole törmätty tilanteeseen, jossa asianajaja olisi laiminlyönyt velvollisuutensa vaatia asiakirjojen salassapitoa valvonta-asian ratkaisua koskevaa valitusasiaa hovioikeudessa käsiteltäessä.

Vaikka asianajaja esittäisikin salassapitovaatimuksen ja hovioikeus katsoisi tietojen täyttävän lakiperusteisen salassapidon lisäksi myös vahingon tai haitan aiheutumista koskevan edellytyksen ja määräisi tiedot salassa pidettäväksi, tulevat tiedot julkisiksi ennen pitkää, pääsääntöisesti 10 vuoden kuluttua. Asianajajan salassapitovelvollisuus (ja vaitiolovelvollisuus) on ajallisesti rajoittamaton,¹⁵¹ mutta oikeudenkäyntiasiakirjoja ei ole missään tilanteessa mahdollista määrätä ikuisesti salaisiksi (YtJulkL 11 §). Muutoksenhausta valvonta-asiassa seuraa siis väistämättä asianajajan asiakkaan salaisuuksien paljastuminen, mikäli tällaisia salaisuuksia koskevia tietoja on osana valvonta-asian asiakirja-aineistoa.

¹⁴⁹ Fredman 2009, s. 233.

¹⁵⁰ Fredman 2009, s. 232–233.

¹⁵¹ Tapaohjeet 4.3 kohta.

Kuten edellä on todettu, tulevat asianajajan vaitiolovelvollisuuden alaiset tiedot julkisiksi valvontamenettelyn yhteydessä jo valvontalautakunnassa. Valitusvaiheessa voivat myös salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot paljastua. Tästä seuraa asianajajan asiakkaan kannalta epäedullinen tilanne, jossa asiakkaan vastapuoli voi asianajajasta kantelun tekemällä päästä käsiksi sellaisiin asiakasta tai toimeksiantoa koskeviin tietoihin, joiden suojaksi salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on säädetty.¹⁵² Koska kantelijalla ei kuitenkaan ole valvonta-asiaa muutoksenhakuoikeutta, riippuu asianajosalaisuuksien paljastuminen kuitenkin viime kädessä asianajajasta, joka joutuu tekemään valinnan oman oikeusturvansa ja päämiehensä edun valvomisen ja tietojen luottamuksellisuuden säilyttämisen välillä.¹⁵³

Muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyt tiedot voivat tietenkin koskea myös asianajajaa itseään, esimerkiksi hänen terveydentilaansa, jolloin velvollisuutta salassapitomääräyksen vaatimiselle ei ole. Asianajajan omassa harkinnassa on, haluaako hän asianosaisena vaatia itseään koskevia tietoja salassa pidettäväksi.¹⁵⁴

6.3.2 *Ero hallintoprosessiin*

Valvontamenettelyn rinnastumista hallintomenettelyyn on käsitelty luvussa 3.1.3. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä vielä uudelleen todeta, että mikäli valvonta-asian käsittelyssä noudatettaisiin hallintoasiaan soveltuvia normeja myös muutoksenhakuvaiheessa, tulisi muutosta valvontalautakunnan ratkaisuihin hakea hallintotuomioistuimelta, jolloin sovellettavaksi tulisi YtJulkL:n sijaan HtJulkL. Hallintotuomioistuimissa asiakirjajulkisuus perustuu pitkälti edelleen julkisuuslain säännöksiin.¹⁵⁵ Lähtökohtana on, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan samoja perusteita sekä hallintoasiaa käsitellessä viranomaisessa, että valitusta käsittelevässä hallintotuomioistuimessa, eli viranomaisen käsittelyssä salassa pidettävä asiakirja säilyy salassa pidettävänä myös hallintotuomioistuimen oikeudenkäyntiasiakirjana.¹⁵⁶

¹⁵² Fredman 2009, s. 235–236.

¹⁵³ Valituksen valvontalautakunnan ratkaisusta voi tosin tehdä myös oikeuskansleri, mutta tällaiset valitukset ovat harvassa.

¹⁵⁴ HelHO 5.6.2020 nro 760 ja 761: Hovioikeuden kokonaisuudessaan julkisesta ratkaisusta ilmenee asianajajan terveystietoja, joita ei ole samassa laajuudessa ilmaistu valvontalautakunnan julkisessa ratkaisuselosteessa (valvontalautakunnan täysistunto 14.12.2018, 6–7 §).

¹⁵⁵ HtJulkL 8 §; Mäenpää 2016, s. 338.

¹⁵⁶ Mäenpää 2016, s. 343.

Yllä käsiteltyä muutoksenhausta valvonta-asian asiakirjojen salassapitoon aiheutuvaa ongelmatilannetta ei syntyisi, jos muutoksenhakuinstanssiksi valvontamenettelyssä olisi asetettu hovioikeuden sijaan hallinto-oikeus. Perusteltua lienee heittää ilmoille kysymys siitä, onko YtJulkL:ia säädettäessä otettu huomioon tilanteet, joissa asiaa käsitellään ensimmäisessä asteessa hallintoasian käsittelyyn rinnastuvassa menettelyssä, mutta muutoksenhaun yhteydessä prosessilaji vaihtuukin yleisten tuomioistuinten puolelle. Vaikka laajempi oikeudenkäynnin julkisuus onkin tavoitteena ymmärrettävä, ei liene tarkoituksenmukaista, että saman asian käsittelyssä perusteet tiedon salassapidolle muuttuvat kesken käsittelyn.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

7.1 Lopuksi

Tässä tutkielmassa on pyritty erityisesti julkisuuslainsäädännön näkökulmasta syventymään asianajajien valvonnan historiaan ja kehitykseen, tarkoitukseen ja tavoitteisiin sekä valvontamenettelyn luonteeseen eräänlaisena hybridimenettelynä ja julkisena hallintotehtävänä, joka on uskottu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Vaikka valvontamenettely muistuttaakin monella tavalla hallintomenettelyä, ovat eroavaisuudet siinä määrin merkittäviä, että esimerkiksi juuri julkisuuskysymysten kohdalla suoraviivainen rinnastaminen ei ole mahdollista. Olen edellä tuonut esiin ensinnäkin sitä, miltä osin ja millä perusteilla hallintoasioiden käsittelyn ja asiakirjojen julkisuuteen soveltuvat normit soveltuvat myös valvontamenettelyyn, mutta pyrkinyt myös korostamaan niitä Aspekteja, joissa johtoa julkisuuden ja salassapidon arviointiin on haettava muualta.

Lopuksi käsittelen vielä lyhyesti edellä ilmenneitä valvonnan julkisuuteen liittyviä kysymyksiä ja epäkohtia erityisesti siltä kannalta, mitä niiden korjaamiseksi voisi olla tehtävissä.

7.2 Yhteenveto keskeisistä kysymyksistä

7.2.1 Onko valvontamenettelyn julkisuus toivotulla tasolla?

Asianajajien valvonta on menettelyn julkisuuden näkökulmasta kehittynyt tasaisesti julkisuusmyönteisempään suuntaan. Asianajajalain laajassa uudistuksessa vuonna 2004

uudistuksen pääasiallinen sisältö rakentuikin julkisuuslainsäädännön asettamien vaatimusten ympärille ja julkisuutta pyrittiin uudistuksella nimenomaisesti lisäämään.

Valvonnan julkisuuden funktioista tärkein lienee avoimesta ja läpinäkyvästä prosessista seuraava yleinen menettelyn luotettavuus ja uskottavuus. Sama tarkoitus on myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnan julkisuudella. Valvonta-asioiden julkisuus perustuu valvontalautakunnassa samoihin normeihin ja periaatteisiin kuin hallintoasioiden julkisuus hallintoviranomaisissa, ja muutoksenhakuvaiheessa samoihin säännöksiin kuin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus yleisissä tuomioistuimissa. Lähtökohtana on asiakirjojen julkisuus, josta voidaan poiketa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden nojalla tiettyjen edellytysten täytyessä. Kuka tahansa voi tehdä julkisuuslain 4 luvun mukaisen tietopyynnön niin valvontalautakunnan kuin viranomaisenkin julkisista asiakirjoista.

Hallintoviranomaisten toiminnan julkisuudesta valvontalautakunnan toiminnan julkisuus eroaa ainoastaan siltä osin, kuin asianajajalaki sisältää julkisuuslaista poikkeavia tai sitä täydentäviä säännöksiä. Tällaisia ovat 5 c §:n salassapitovelvollisuus, joka rajoittaa julkisuuslain soveltumista valvontalautakunnan toiminnan ja asiakirjojen julkisuuteen, sekä julkista päiväkirjaa ja julkisia ratkaisuselosteita koskevat säännökset (AAL 7 h ja 7 i §), jotka on säädetty lisäämään valvonnan julkisuutta. Asianajosalaisuudet pysyvät valvontalautakunnassa salassa, mutta muuten valvonta on julkisen päiväkirjan ja ratkaisuselosteiden seurauksena jopa julkisempaa kuin muu viranomaistoiminta.

Tämän vuoksi on vaikeaa ymmärtää sitä kritiikkiä, joka peräänkuuluttaa lain esitöissä tavoitteeksi asetettua julkisuuden lisäämistä vielä saavuttamattomana tavoitteena (ks. luku 3.3.2). Vuoden 2004 uudistus lisäsi hyvinkin merkittävällä tavalla valvontalautakunnan toiminnan julkisuutta, kun menettelyyn alettiin soveltaa julkisuuslakia ja lisäksi valvontayksiköstä on sittemmin ollut mahdollista saada tietoja asianajajan valvontahistoriasta ilman varsinaista julkisuuslain tarkoittamaa tietopyyntöäkin siltä osin kuin tiedot löytyvät julkisesta päiväkirjasta. Uudistuksella turvattiin näin myös kansalaisen mahdollisuus tarkistaa asianajajasta saatavilla olevat tiedot ennen oikeudellisten palvelujen hankkimista, mitä hallituksen esityksessä pidettiin tärkeänä.¹⁵⁷

¹⁵⁷ HE 54/2004 vp, s. 28.

Se, ettei valvontalautakunnan ratkaisuja julkaista sellaisenaan esimerkiksi internetissä, ei tarkoita, että valvonnan julkisuus olisi puutteellista tai että tavoitteeseen julkisuuden lisäämisestä ei olisi päästy. Tavanomaisena tilanteena tai lähtökohtana voidaan pitää sitä, että viranomaisen ja muun julkista tehtävää hoitavan tahon julkinen asiakirja on *pyynnöstä* saatavilla.¹⁵⁸ Julkisuuden tarkoitusten ja tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena tai tärkeänä ei myöskään voida pitää kurinpidollisen seuraamuksen saaneen henkilön nimen paljastamista julkisuudessa esimerkiksi valvontalautakunnan ratkaisujen tapauksessa valvontakertomuksessa tai valvontaratkaisujen hakemistossa. Tässä noudatetaan esimerkiksi laillisuusvalvojien kanssa yhtenäistä linjaa.¹⁵⁹ Yleistä luottamusta ja uskottavuutta ylläpitää suuren yleisön tieto siitä, että toimintaa valvotaan ja että virheellisestä menettelystä määrätään menettelyn vakavuuteen nähden asianmukaisia seuraamuksia. Henkilön nimi ei yleisellä tasolla tuo tähän mitään lisää. Yksittäistapauksessa taas nimi on tarvittaessa valvontayksiköstä kysymällä saatavissa.

Asianajajien valvonnan julkisuus on myös linjassa muiden ammattiryhmien valvonnan kanssa, kun huomioon otetaan hoidettavana olevien tehtävien vastuullisuuden ja velvollisuuksien laiminlyönnistä koituvien seurausten vakavuuden (ks. luku 3.2 mm. lääkärien valvonnasta). Erityisiä syitä sille, miksi juuri asianajajien kohdalla menettelyn julkisuuden pitäisi olla erityisesti korostettua muihin ammattikuntiin tai muuhun viranomaistoimintaan nähden ei nähdäkseni ole.

Julkinen päiväkirja ja julkiset ratkaisuselosteet voivat tosin kääntyä jopa julkisuusperiaatetta vastaan. Erityisen tärkeää on muistaa edelläkin todettu siitä, että näiden julkisten asiakirjojen ja tietojen olemassaolo ja välitön saatavuus ei muuta julkisuusolettamaa muiden valvontalautakunnan asiakirjojen kohdalla. Harvalla tietojä pyytävällä kansalaisella on sellaista ymmärrystä julkisuuslainsäädännöstä, mitä julkisen ratkaisuselosteen ja varsinaisen ratkaisun julkisuuden välisen suhteen hahmottaminen edellyttää. Julkisia ratkaisuselosteita hyödynnetään valvontalautakunnassa ikään kuin ensireaktiona tehtyihin tietopyyntöihin ainakin tilanteissa, joissa tietopyynnössä ei ole selkeästi ja yksityiskohtaisesti yksilöity haluttua asiakirjaa, esimerkiksi asianajajan asiassa antamaa vastausta. Mikäli pyynnön esittäjä ei selosteen saatuaan esitä pyyntöä varsinaisen ratkaisun

¹⁵⁸ ks. JulKL 4 luku.

¹⁵⁹ ks. esim. aiemmin mainitut EOAK 2014/2019 ja OKV/1875/1/2018: päätökset löytyvät internetistä, mutta ovat anonymisoituja.

tai muun asiakirjan tai tiedon saamiseksi, ei valvontalautakunnassa ryhdytä muihin toimenpiteisiin. Jo hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta palveluperiaatteesta (HL 7 §) seuranee, että viranomaisella ja tässä tapauksessa valvontalautakunnalla on velvollisuus huolehtia siitä, että viranomaisessa asioiva saa asianmukaista palvelua, vaikka hän ei osaisi sitä erityisesti vaatia. Valvontalautakunnan tulisi näin ollen huolehtia siitä, että julkisia ratkaisuselosteita ei käytetä tieto- tai asiakirjapyyntöjen välttelyyn, ja avustaa tiedon pyytäjää halutun tiedon yksilöimisessä julkisuuslain 13 §:n edellyttämällä tavalla.

7.2.2 Vaitiolovelvollisuuden alaisten tietojen paljastuminen

Tutkielmassa on käsitelty asianajajan vaitiolovelvollisuuden suhdetta tietojen ja asiakirjojen salassapidolle valvontamenettelyn yhteydessä niin valvontalautakunnassa kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Asianajajan valvontamenettelyssä antamat, tapaohjeisiin perustuvan vaitiolovelvollisuuden alaiset tiedot tulevat julkisiksi sekä valvontalautakunnassa että hovioikeudessa, sillä kumpikaan sovellettavista laeista, julkisuuslaki valvontalautakunnassa ja YtJulkL muutoksenhakuvaiheessa, ei mahdollista lakia alemmanasteiseen säännökseen perustuvan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen salassapitoa. Tulisiko valvontamenettelyssä kuitenkin varsinaisten asianajosalaisuuksien lisäksi voida turvata myös muiden asianajajan asiakasta koskevien tietojen pysyminen salassa? Ottaen huomioon sen, mitä edellä on todettu asianajajan asiakkaan vastapuolen ainakin teoreettisesta mahdollisuudesta saada valvontamenettelyn avulla tietoonsa sellaista tietoa, jota asianajaja ei muutoin voisi hänelle luovuttaa, on tähän kysymykseen mielestäni vastattava myöntävästi. Valvontamenettelyn ei tulisi vaarantaa asianajajan ja hänen asiakkaansa välistä luottamussuhdetta, joka muodostaa pohjan kaikelle asianajotoiminnalle.

Vaitiolovelvollisuus voitaisiin turvata ainakin kahdella eri tavalla, jotka molemmat edellyttäisivät asianajajalain muutosta:

Ensinnäkin asianajajalain 5 c §:n salassapitovelvollisuutta voitaisiin laajentaa niin, että ilmaisukielto koskisi yksityisen tai perheen salaisuuksien ja liikesalaisuuksien lisäksi myös muita tietoja, joita asianajaja on tehtävää hoitaessaan saanut tietää asiakkaasta ja tämän

oloista. Tällöin asianajajan salassapitovelvollisuus kattaisi myös nykyisen vaitiolovelvollisuuden, mikä paitsi toisi myös vaitiolovelvollisuuden alaiset tiedot valvontamenettelyssä salassa pidettäväksi asianajajalain 7 j §:n 3 momentin nojalla, myös yksinkertaistaisi epäselvää terminologiaa ja rajanvetoa salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden välillä. Tästä tosin seuraisi, että asianajajan rikosoikeudellinen vastuu laajenisi koskemaan suurempaa määrää tietoa.

Toinen vaihtoehto olisi muuttaa 7 k §:ää valvontalautakunnan jäsenen vaitiolovelvollisuudesta. Jäsenen vaitiolovelvollisuus on julkisuuslain 22 §:n tarkoittama lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Jos 7 k § muutettaisiin aiempaan muotoonsa (ks. luku 2.3.2) eli jäsenen vaitiolovelvollisuus koskisi vain laissa salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen sijaan kaikkia valvonnan yhteydessä asianajajasta ja hänen toiminnastaan saatuja tietoja, seuraisi julkisuuslaista, että tällaisia tietoja sisältävä valvontalautakunnan asiakirja olisi salassa pidettävä. Tällainen muotoilu suojaisi kuitenkin asiakkaan tietojen lisäksi myös asianajajaa itseään koskevia tietoja. Asiakkaan myös sinänsä julkisten, mutta ei yleisessä tiedossa olevien tietojen suojaaminen on perusteltua asianajajan lojaalisuus- ja luottamuksellisuusvelvollisuuksien toteuttamiseksi. Asianajajan omien tietojen salassapidolle ei löydy vastaavaa perustetta eikä palaamista tilanteeseen, jossa käytännössä kaikki valvonta-asiassa syntyvät asiakirjat ovat salaisia, voida pitää varteenotettavana vaihtoehtona.

Asianajajalain 7 k §:n muuttamisen vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen suojaamiseksi voisi kenties kuitenkin toteuttaa myös toisella sanamuodolla, joka säätäisi jäsenen vaitiolovelvollisuuden nykyistä laajemmaksi, mutta jättäisi asianajajaa itseään koskevat tiedot säännöksen ulkopuolelle. Laissa voitaisiin esimerkiksi kieltää valvontalautakunnan jäsentä oikeudettomasti ilmaisemasta sellaista asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden alaista tietoa tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, jonka hän on valvonnan yhteydessä saanut tietää.

7.2.3 Salassapitovelvollisuuden alaisten tietojen paljastuminen

Luvussa 6 käsitelty muutoksenhausta aiheutuva salassapito-ongelma yleisissä tuomioistuimissa perustuu pohjimmiltaan kysymykseen muutoksenhakuinstanssin

valinnasta. Muutosta on Asianajajaliiton kurinpitoasioissa haettu Helsingin hovioikeudelta asianajajalain säätämisestä 1950-luvulta alkaen.¹⁶⁰ Lain esityöt tai muutkaan lähteet eivät kuitenkaan erityisemmin valaise lainsäätäjän tausta-ajatusta siitä, miksi muutoksenhakutuomioistuimena kurinpitoasioissa on yleinen tuomioistuin hallintotuomioistuimen sijaan.¹⁶¹

Tosin valvonta-asioiden vertailukelpoisuus hallintoasioiden käsittelyyn on seurannut vasta vuoden 2004 uudistuksesta ja hallintolain ja julkisuuslain soveltamisesta valvontalautakunnan toimintaan. Valvonta-asian käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valitusvaiheessa hovioikeudessa sovellettavan lain suhteen tilanne oli johdonmukainen YtJulkL:n voimaantuloon (2007) saakka, kun molemmissa instansseissa sovellettiin julkisuuslain säännöksiä. Lienee kyseenalaistettavissa, onko YtJulkL:n säätämisen yhteydessä otettu huomioon valvontamenettelyn kaltaisia poikkeuksellisia prosesseja, joissa ensimmäisenä asteena toimii hallintoviranomaiseen rinnastettava taho, mutta joissa valitustieksi on asetettu yleiset tuomioistuimet.

Edellytykset oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidolle ovat yleisissä tuomioistuimissa korkeammat kuin hallintoprosessissa, jossa noudatetaan lähtökohtaisesti samoja normeja salassapidon osalta kuin hallintomenettelyssä (ks. luku 6.3.2). Mahdollisten tulevien asianajajalain uudistusten yhteydessä voisikin olla syytä ainakin pohtia kysymystä siitä, olisiko valvonta-asioiden käsittelyssä nykytilan valossa perustellumpaa tehdä menettelystä kokonaisuudessaan hallinnollista muuttamalla muutoksenhakuoikeus hovioikeudesta hallinto-oikeuteen.

Jos kuitenkin katsotaan, että valvonta-asian käsittely hovioikeudessa on tarkoituksenmukaista, ja että myös asianajajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot voivat perustellusti tulla julkisiksi YtJulkL:n salassapitosäännösten niin edellyttäessä, millä perusteella näiden tietojen salassapito valvontalautakunnassakaan on tarpeen? Katsottiin sitten julkisuuslain tai YtJulkL:n salassapitosäännökset valvontamenettelyn

¹⁶⁰ AAL 10 § (alkuperäinen säädös sekä nykyinen muoto).

¹⁶¹ Hallituksen esityksessä on muutoksenhaun osalta todettu vain seuraavaa: ”*Kun puheena olevat asiat keskeisimmältä osaltaan ovat oikeudellista laatua, ehdotetaan tämän vuoksi, että muutosta asianajajayhdistyksen hallituksen päätöksiin sanotuissa asioissa olisi haettava Helsingin hovioikeudelta.*” Ks. HE 3/1958 s. 8. Muutoksenhakutuomioistuimen valintaan ei asianajajalain myöhemmissä uudistuksissa ole otettu kantaa.

kannalta tarkoituksenmukaisemmiksi, tulisi asiakirjojen salassapidon mielestäni ennen kaikkea tapahtua samoilla edellytyksillä asian käsittelyvaiheesta riippumatta.